

DISERTASI

***ACCESSREFORM* DALAM KERANGKA REFORMA AGRARIA UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT**



MUHAMMAD ILHAM ARISAPUTRA
NIM. 031217017309

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2015**

HALAMAN PENGESAHAN

***ACCES REFORM* DALAM KERANGKA REFORMA AGRARIA
UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT**

MUHAMMAD ILHAM ARISAPUTRA
NIM. 031217017309

Disetujui Pada
Tanggal 2015

Promotor,

Prof. Dr. Eman, S.H., M.S.
NIP. 19590725 198303 1 001

Ko Promotor,

Dr. Urip Santoso, S.H., M.H.
NIP. 19640206 199002 1 001

Mengetahui,
Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H., M.H.
NIP. 19620325 198601 1 001

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah segala puji bagi Allahu SWT, Tuhan Semesta Alam yang maha kasih dan sayang, maha adil dan bijaksana yang tiada hentinya mencurahkan nikmat kepada siapapun dikehendaki-Nya dan dalam bentuk apapun dalam keridhoan-Nya termasuk nikmat waktu dan kesempatan sehingga dapat menyelesaikan disertasi ini dengan judul “***Access Reform Dalam Kerangka Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat***”. Menyadari sedalam-dalamnya bahwa dalam penulisan disertasi ini banyak kendala yang ditemukan, namun dengan izin Tuhan dan pertolonganNya telah menggerakkan berbagai pihak memberikan bantuan yang sangat bermanfaat bagi saya sehingga pada tempatnyalah jika dalam kesempatan ini saya menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada yang terhormat Prof. Dr. Eman, S.H., M.S. selaku Promotor dan Dr Urip Santoso, S.H., M.H. selaku Ko-Promotor yang dengan penuh kesabaran, ketekunan dan ketelitian senantiasa mencurahkan perhatian, bimbingan, koreksi, kritik, arahan serta dorongan sejak awal hingga terselesaikannya penulisan disertasi ini.

Ucapan terima kasih yang tulus dan penghargaan yang setinggi-tingginya juga saya sampaikan kepada:

1. Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi yang telah memberikan bantuan berupa Beasiswa Program Pascasarjana Dalam Negeri (BPPDN) sehingga saya berkesempatan mengikuti pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. Prof. Dr. Fasich, Apt, selaku Rektor Universitas Airlangga yang telah menerima dan memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga.
3. Prof. Dr. dr. Idrus A. Paturusi, Sp.B, Sp.BO, selaku Rektor Universitas Hasanuddin Periode 2010-2014 yang telah mengizinkan dan memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

4. Prof. Dr. Dwia Aries Tina selaku Rektor Universitas Hasanuddin Periode 2014-2018 berserta para wakil rektornya.
5. Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Unhas Periode 2010-2014 beserta para wakil dekannya yang telah mengizinkan dan memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
6. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Periode 2014-2018 beserta para wakil dekannya yang telah memberikan dorongan dan motivasi sehingga saya dapat menyelesaikan pendidikan saya.
7. Seluruh staf pengajar Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga tanpa terkecuali dan Prof. Dr. Eman, S.H., M.S. selaku Penasehat Akademik, yang dengan wibawa keilmuan sesuai kepakarannya masing-masing telah banyak memberi ilmu dan pengetahuan yang sangat berharga dan telah membukakan wawasan keilmuan bagi saya selama proses belajar hingga penulisan disertasi ini.
8. Seluruh penguji dan penilai usulan disertasi yaitu Prof. Dr. Eman, S.H., M.S., Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S., Prof. Dr. Drs. Abd. Somad, S.H., M.H., Prof. Dr. Suhariningsih, S.H., M.S. (UNIBRAW), Dr. Urip Santoso, S.H., M.H., Dr. Sukardi, S.H., M.H., dan Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.H. yang telah memberikan catatan, kritik, komentar, masukan dan arahan dalam rangka untuk memulai penelitian dan penulisan disertasi ini.
9. Seluruh penguji dan penilai ujian kelayakan disertasi yaitu Prof. Dr. Eman, S.H., M.S., Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S., Prof. Dr. Drs. Abd. Somad, S.H., M.H., Dr. Urip Santoso, S.H., M.H., Dr. Sukardi, S.H., M.H., Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.H., dan Dr. Sri Winarsih, S.H., M.H. yang telah memberikan catatan, kritik, komentar, masukan dan arahan dalam rangka untuk perbaikan penulisan disertasi ini.
10. Seluruh penguji dan penilai ujian tahap I (tertutup) yaitu Prof. Dr. Eman, S.H., M.S., Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S., Prof. Dr. Drs. Abd. Somad, S.H., M.H., Prof. Dr. Ida Nurlinda, S.H., M.H. (UNPAD), Dr. Urip Santoso, S.H., M.H., Dr. Sri Winarsih, S.H., M.H., dan Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.H. yang telah

memberikan tanggapan, catatan, kritik, komentar, masukan dan arahan untuk perbaikan penulisan disertasi ini.

11. Seluruh penguji dan penilai ujian tahap II (terbuka) yaitu Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H., M.H., Dr. Fifi Juanita, S.H., LL.M., Prof. Dr. Eman, S.H., M.S., Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H., Prof. Dr. Drs. Abd. Somad, S.H., M.H., Dr. Urip Santoso, S.H., M.H., Dr. Emanuel Sujatmoko, S.H., M.S., Dr. Suparto Wijoyo, S.H., M.H., Dr. Sri Winarsih, S.H., M.H., dan Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.H. yang telah memberikan tanggapan, catatan, kritik, komentar, masukan dan arahan untuk perbaikan penulisan disertasi ini.
12. Seluruh undangan akademik pada ujian tahap II (terbuka) yang telah memberikan tanggapan dan masukan untuk perbaikan penulisan disertasi ini.
13. Secara khusus saya patut untuk mengucapkan terima kasih kepada yang sangat saya hormati dan cintai kedua orang tua saya yang telah mendidik dan membesarkan saya dengan penuh kasih sayang, dorongan semangat serta doa yang tiada putus-putusnya sehingga akhirnya saya dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini. Demikian pula saya patut mengucapkan terima kasih kepada yang sangat saya hormati dan cintai ayahanda mertua dan ibunda mertua yang dengan penuh kasih sayang, memberi dorongan semangat serta doa yang tiada putus-putusnya sehingga akhirnya saya dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini.
14. Ucapan terima kasih yang tulus patut saya sampaikan kepada isteri tercinta Mirnawati, S.S. dan anak tersayang Rana Abhimana Ananda Saputra atas doa, kesetiaan, kesabaran serta segala pengorbanannya selama saya mengikuti pendidikan doktor.
15. Terima kasih yang tulus kepada kakak dan kakak ipar (Sri Wahyuni Arifin, S.H. dan Ahmad Ismail, S.E.), adik (Rezki Aulia Arifin dan Putri Amalia Arifin) dan adik ipar (Andir Agustiawan dan Zaezha Nur Amriana) serta sepupu-sepupu yang masing-masing dengan caranya sendiri-sendiri telah memberikan bantuan materil dan dorongan semangat bagi penyelesaian pendidikan doktor ini.

16. Terima kasih yang tulus kepada Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H., Prof. Dr. Muhammad Ashri, S.H., M.H., Prof. Dr. Irwansyah, SH., M.H., Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.H., Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H., Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., Dr. H. Mustafa Bola, S.H., M.H., Dr. Oky Deviani Burhamzah, S.H., M.H., Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H., Kasman Abdullah, SH., MH, Romi Librayanto, S.H, M.H., Amir Ilyas, S.H, M.H., Kaisaruddin, S.H, Muhammad Aswan, S.H, M.Kn., Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H, M.H., Tri Fenny Widayati, S.H, M.H., Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H., Dian Utami MB, S.H. M.H., Wiwin Suwandi, S.H., dan Ahsan Yunus, S.H. M.H. yang selalu memberi dorongan untuk segera menyelesaikan pendidikan ini.
17. Terima kasih kepada para Ketua Bagian, Prof. Dr. Slamet Sampurno, S.H., M.H., Prof. Dr. Muhaddar, S.H., M.H., Dr. H. Mustafa Bola, S.H., M.H., Dr. Winner Sitorus, S.H., M.H., Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.S., Dr. Wiwie H., S.H., M.H., Prof. Dr. S.M. Noor, S.H., M.H., Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H. dan para Sekretaris Bagian, Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H., Dr. Amir Ilyas, S.H., M.H., In Karita Sakharina, S.H., LL.M., Muh. Zulfan Hakim, S.H, M.H, Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H., Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., Ariani Arifin, S.H., M.H., Dr. Tenri Famauri, S.H., M.H., serta para undangan yang telah memberikan dukungan luar biasa pada ujian tahap II (terbuka).
18. Terima kasih yang tulus kepada rekan-rekan PDIH FH Unair angkatan 2012 tanpa terkecuali dan juga kepada senior-senior PDIH FH Unair.
19. Terima kasih yang tulus kepada sahabat-sahabat saya yang selalu ada dalam susah dan senangku: Johan Burnama, S.H. dan Nyonya, Asrul Yudi Yunus, S.H. dan Nyonya, serta Ilham Rasyid, S.H. dan Nur Kartini Aprilia Poniman, S.E.
20. Sahabat-sahabat saya di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2002.
21. Sahabat-sahabat saya di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Angkatan 2007.
22. Terima kasih yang tulus pula kepada sahabat-sahabat saya SMANSA '02: M. Yusuf Yunus, S.E., Musfal, S.E., Firmansyah, S.T., Faizal Umar, Habibi, Andi

Massalinri, S.T., Muh. Iqbal, S.E., M.M., A. Saefudin, S.Kom., Murdani, S.Kom., dan lain-lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu per-satu.

23. Keluarga Besar IKMS: para kanda senior yang tidak segan memberikan bimbingan, teman-teman seperjuangan 2002 yang selalu ada dalam susah dan senangku, serta adik-adikku (tetaplah berjuang demi IKMS nan jaya. *Tea Temmakkua Idi'pa Najaji...!!!*).

24. Semua teman-teman penulis yang tidak sempat dituliskan satu per-satu.

Semoga Allah SWT mencurahkan limpahan Rahmat dan HidayahNya serta membalas segala budi baik semua pihak yang telah membantu sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini. Amin...

Wassalam

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
UCAPAN TERIMA KASIH	iii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR PERUNDANG-UNDANGAN.....	xiv
DAFTAR SINGKATAN	xix
RINGKASAN	xxi
ABSTRACT	xxvii
 BAB I PENDAHULUAN	 1
I.1. Latar Belakang	1
I.2. Rumusan Masalah	13
I.3. Tujuan Penelitian	13
I.4. Manfaat Penelitian	14
I.5. Orisinalitas Penelitian	14
I.6. Kerangka Konseptual.....	16
1. Konsep Reforma Agraria	16
2. Konsep <i>Land Reform</i>	23
3. <i>AccessReform</i>	31
4. Konsep Kesejahteraan	33
I.7. Metode Penelitian	38
1. Tipe Penelitian	38
2. Pendekatan Masalah	38
3. Sumber Bahan Hukum	40
4. Prosedur Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum	41
I.8. Sistematika Penulisan	42

BAB II DIMENSI FILOSOFI *ACCESS REFORM* DALAM KERANGKA REFORMA AGRARIA UNTUK

MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT	44
II.1. Korelasi Filosofis Antara Manusia, Sumber Daya Alam, dan Kesejahteraan	44
1. Tanah	44
2. Sumber Daya Alam	48
3. Korelasi Filosofis Antara Manusia Dengan Tanah dan Sumber Daya Alam	54
4. Tanah dan Sumber Daya Alam Untuk Kesejahteraan Manusia	78
II.2. Reforma Agraria Sebagai Instrumen Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat	83
1. Reforma Agraria dan Kesejahteraan	83
2. Hak Menguasai Negara	90
3. Konsep Penguasaan Negara	96
4. Reforma Agraria Berparadigma Pancasila	106

BAB III KONSEP *ACCESS REFORM* DALAM KERANGKA TEORI KEADILAN UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT.....

.....	127
III.1. <i>Access Reform</i> Dalam Mewujudkan Keadilan Sosial	127
1. Keadilan	127
2. Keadilan Sosial	133
3. Korelasi Keadilan Sosial dan Kesejahteraan	137
4. Korelasi <i>AccessReform</i> dan Keadilan Sosial	139
III.2. Reforma Agraria Sebagai Konsep Pembangunan yang Demokratis dan Berkeadilan	149
1. Negara Kesejahteraan dan Kritik Terhadapnya	150
2. Konsep Pembangunan Berkelanjutan (<i>Sustainable Development</i>)	155
3. Konsep Pembangunan yang Demokratis dan Berkeadilan	157

4. Reforma Agraria Dalam Menunjang Pembangunan Nasional	162
5. Transformasi Pengelolaan Sumber Daya Alam	173
III.3. Pengalaman Reforma Agraria Di Indonesia	183
1. <i>LandReform</i> di Era Orde Lama	183
2. <i>LandReform</i> di Era Orde Baru	189
3. <i>LandReform</i> di Era Reformasi Sampai Sekarang	191
4. Uji Coba Reforma Agraria di Beberapa Daerah di Indonesia	196
a. Kabupaten Bogor, Jawa Barat	196
b. Kabupaten Cilacap, Jawa Tengah	198
c. Kabupaten Blitar, Jawa Timur	201
d. Kabupaten Lampung Tengah, Propinsi Lampung	203
III.4. Pengalaman Reforma Agraria Di Beberapa Negara	208
1. Jepang	209
2. Prancis	214
3. Taiwan	218
III.5. Prinsip <i>GoodGovernance</i> Dalam Pelaksanaan Reforma Agraria	224

BAB IV REFORMA AGRARIA SEBAGAI DASAR DALAM PEMBAHARUAN HUKUM AGRARIA NASIONAL DALAM RANGKA MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT.....

IV.1. Konsep <i>AccessReform</i> Dalam Kerangka Reforma Agraria	236
1. Mekanisme Penyelenggaraan Reforma Agraria	236
2. Gagasan Konstruktif Konsep <i>Access Reform</i>	255
IV.2. Akses Masyarakat Dalam Peraturan Perundang-Undangan	261
1. Akses Ke Tanah/Lahan dan Akses Ke Instrumen Penunjang.....	261
a. Akses ke Tanah/Lahan	261
b. Akses ke Instrumen Penunjang Tanah/Lahan	268
2. Akses Masyarakat Dalam Undang-Undang Sektoral	281

IV.3. Norma Agraria Sebagai Suatu Hal Yang Mendasar (<i>Fundamental Things</i>)	309
1. Teori Hak	309
2. Konstitusionalisme Agraria	313
IV.4. Basis dan Orientasi Konstitusi Modern Yang Mengakomodir Norma Agraria Di Dalamnya	326
1. Konstitusi Modern yang Berbasis dan Berorientasi Norma Agraria	326
2. Reformasi Regulasi Dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional	335
BAB V PENUTUP	348
V.1. Kesimpulan	348
V.2. Saran	349

DAFTAR BACAAN

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Konsep dan Cakupan Reforma Agraria	19
Gambar 2	Skema Gagasan Konsepsi Holistik Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Indonesia.....	125
Gambar 3	Peta Kepemilikan Negara Asing Atas Wilayah Migas dan Metana Batubara Di Indonesia.....	175
Gambar 4	Alur Pelaksanaan Uji Coba Reforma Agraria Kabupaten Cilacap	201
Gambar 5	Bagan Alir Kegiatan Utama Reforma Agraria.....	237
Gambar 6	Kriteria Umum Subjek Reforma Agraria Berdasarkan Prioritas	239
Gambar 7	Mekanisme dan <i>Delivery System</i> Reforma Agraria	243
Gambar 8	Konsep <i>AccessReform</i>	250
Gambar 9	Konsep Pengembangan <i>Access Reform</i>	259

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan	231
Tabel 2	Perbandingan Pengaturan Dalam Undang-Undang Sektoral	336

DAFTAR PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 2 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1924).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)

Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 174720 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2117).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 8 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2823) kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2831) kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959).

Undang-undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3039)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3419).

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 32 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3473) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 68 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699) kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Alam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 115 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4327) sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 217 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5585)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4377).

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 85 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411) sebagaimana diganti dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 308 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613)

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4412)

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433).

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya) {Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557}
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) {Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558}
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724)
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739) yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490).
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866)
- Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 Tentang Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068)
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 29 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4374)

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643)

Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737)

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 40 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5404)

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 60).

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimum dan Absentee/Guntai.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 316/KMK 016/1994 Tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil Dan Koperasi Melalui Pemanfaatan Dana Dari Bagian Lembaga Badan Usaha Milik Negara

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/22/PBI/2012 tentang Pemberian Kredit Atau Pembiayaan Oleh Bank Umum dan Bantuan Teknis Dalam Rangka Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 274 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5378)

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 189/PMK.05/2010 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 135/PMK.05/2008 tentang Fasilitas Penjaminan Kredit Usaha Rakyat (BNRI Tahun 2010 Nomor 532)

DAFTAR SINGKATAN

ADB	: <i>Asian Development Bank</i>
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
BUMP	: Badan Usaha Milik Petani
BUMR	: Badan Usaha Milik Rakyat
CV	: <i>Commanditaire Vennootschap</i>
DIPA	: Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
DUHAM	: Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
HMN	: Hak Menguasai Negara
HP3	: Hak Pengusahaan Perairan Pesisir
IMF	: <i>International Monetary Fund</i>
IUP	: Izin Usaha Pertambangan
KUR	: Kredit Usaha Rakyat
LKMA	: Lembaga Keuangan Mikro Agrobisnis
LNRI	: Lembaran Negara Republik Indonesia
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
PERPU	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PP	: Peraturan Pemerintah
PPLH	: Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
PROLEGNAS	: Program Legislasi Nasional
PT	: Perseroan Terbatas
RAPBN	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
REPELITA	: Rencana Pembangunan Lima Tahun
RUU	: Rancangan Undang-Undang
SDA	: Sumber Daya Alam

SIUP	: Surat Izin Usaha Perikanan
SIPI	: Surat Izin Penangkapan Ikan
SP-SAPSK	: Surat Penetapan Satuan Anggaran Per Satuan Kerja
TAP	: Ketetapan
TLNRI	: Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia
TORA	: Tanah Objek Reforma Agraria
UMKM	: Usaha Mikro Kecil dan Menengah
UMKMK	: Usaha Mikro Kecil Menengah dan Koperasi
UU	: Undang-Undang
UUPA	: Undang-Undang Pokok Agraria
UUD NRI	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
WNA	: Warga Negara Asing
WNI	: Warga Negara Indonesia
WTO	: <i>World Trade Organization</i>

RINGKASAN

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menggariskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sebagai suatu norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*), Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subyek hukum, dalam hal ini Negara, untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 kemudian lahir Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau dikenal Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

UUPA sejatinya merupakan undang-undang yang isinya adalah ketentuan pokok tentang keagrarian, baik itu tanah, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Akan tetapi dari 67 pasal dalam UUPA, 53 pasal mengatur tentang tanah. Mengenai bidang lainnya hanya disinggung sebanyak 1 atau 2 pasal saja. Hal ini kemudian memicu lahirnya perundang-undangan baru yang merupakan pengejawantahan pasal-pasal yang tidak diatur secara spesifik dalam UUPA. Undang-undang yang dimaksud seharusnya menjadi undang-undang yang mendukung UUPA sebagai undang-undang agraria, namun pada implementasinya, undang-undang tersebut menjadi undang-undang sektoral yang mengatur sendiri-sendiri dan menciptakan hukumnya sendiri. Kelahiran undang-undang sektoral tersebut kemudian dinilai sebagai alat untuk memenuhi kebutuhan pragmatis guna mengakomodasi pertumbuhan ekonomi.

Pembaruan agraria atau yang lebih dikenal dengan nama reforma agraria (*agrarian reform*) merupakan ide/gagasan terbaik yang pernah lahir dalam rangka mengatasi persoalan tanah dan masalah pengelolaan sumber daya alam di dunia ini. Pada hakekatnya, tujuan dilaksanakannya reformasi agraria adalah meningkatkan kesejahteraan kaum tani miskin. Reformasi agraria tersebut akan mendistribusikan kembali tanah-tanah secara merata bagi sebagian besar rakyat yang tak bertanah dan yang kekurangan tanah. Hal tersebut dengan sendirinya dapat menghapuskan secara total penguasaan tanah yang dominan dari kelas-kelas yang lama (feodal) maupun kelas-kelas yang baru (kapitalis) di pedesaan.

Pemerataan penguasaan tanah di pedesaan sebagai hasil dari reformasi agraria akan menghasilkan peningkatan kesejahteraan warga desa yang pada umumnya petani gurem atau buruh tani. Peningkatan kesejahteraan tersebut akan menimbulkan konsekuensi peningkatan daya beli warga desa. Hal ini akan menjadi pasar potensial bagi produk-produk industri nasional, yang pada akhirnya dapat membantu proses industrialisasi nasional sebagai pondasi bagi kemandirian ekonomi bangsa. Contoh keberhasilan reformasi agraria adalah Revolusi Agraria pada akhir abad ke-18 di Prancis dan Restorasi Meiji pada abad ke-19 di Jepang. Bila ditelaah, reformasi agraria di Prancis dan Jepang memiliki corak yang sama, yakni bercorak kapitalistik, sebagai buah perombakan sistem produksi feodal menuju terbentuknya pasar bebas pertanian yang berdasarkan kompetisi modal.

Reforma agraria di Indonesia itu sendiri sebenarnya telah dimulai setelah lahirnya UUPA, pemerintah saat itu memfokuskan kegiatannya pada penataan dan redistribusi tanah pertanian yang dikenal dengan nama *landreform* yang merupakan inti dari *agrarian reform*. *Landreform* merupakan suatu kegiatan penataan kembali secara berkelanjutan, berkesinambungan dan teratur mengenai kepemilikan tanah, khususnya tanah pertanian. Objek dari *agrarian reform* bukan hanya sekedar pengaturan tanah permukaan bumi, tetapi lebih luas lagi objek *agrarian reform* menitikberatkan pada pengaturan dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.

Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) telah gencar melaksanakan program *landreform* yang lebih berpihak kepada petani/penggarap. *Landreform* tidak hanya menjadi dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, tetapi juga menjadi dasar bagi pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis. Program ini memberikan peluang terjadinya proses pembentukan modal di pedesaan yang menjadi dasar bagi proses industrialisasi yang kokoh. Pelaksanaan *landreform* dirasa tidak begitu lengkap jika tidak diikuti dengan kegiatan *access reform* yang berupa pembinaan dan fasilitasi pasca redistribusi tanah.

Pada Tahun 2001 lahir Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan MPR ini menilai bahwa pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. Selain itu, Ketetapan MPR ini juga menilai bahwa berbagai undang-undang sektoral yang lahir saling tumpang tindih dan bertentangan sehingga perlu untuk diharmonisasikan. Pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus segera dilakukan di Indonesia dengan cara terkoordinasi, terpadu, dan menampung dinamika, aspirasi, dan peran serta masyarakat.

Reforma agraria tidak hanya dipahami sebagai kebijakan untuk redistribusi tanah, tetapi juga sebagai proses yang lebih luas seperti akses ke sumber daya alam, keuangan/modal, teknologi, pasar barang dan tenaga kerja, dan juga distribusi kekuatan politik. Selain akses, reforma agraria juga merupakan bentuk regularisasi hak penggunaan dan hak milik area yang telah mereka tempati. Reforma agraria pada hakikatnya merupakan konsep *landreform* yang dilengkapi dengan konsep *accessreform* dan *regulationreform*. Pelaksanaan reforma agraria dapat berhasil hanya jika dilakukan dalam kerangka yang lebih luas, yakni menawarkan bukan hanya akses ke lahan, tetapi juga akses ke kredit, penyuluhan pedesaan, dan layanan lainnya. *Accessreform* pada konteks ini dititikberatkan pada pemberian kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia di bumi Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa dominasi investor asing di Indonesia sudah cukup kuat dimana pihak asing lebih banyak menguasai pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.

Penelitian ini menitik beratkan pada konsep *accessreform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Konsep *Accessreform* yang dimaksud adalah berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat). Akses masyarakat terhadap sumber daya agraria perlu menjadi perhatian besar bagi pemerintah untuk menatanya kembali guna memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya kepada masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya agraria yang ada di Indonesia.

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang masalah di atas, masalah pokok penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Dimensi filosofi *accessreform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
2. Konsep *access reform* dalam kerangka teori keadilan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
3. Reforma Agraria sebagai dasar dalam pembaharuan Hukum Agraria Nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran penting tanah dalam kehidupan manusia sangat besar, manusia membutuhkan tanah sebagai tempat beraktivitas dan mencari penghidupan sehingga hubungan manusia dan tanah adalah tidak dapat terpisahkan. Bentuk hubungan tersebut, yakni hubungan sosial, hubungan emosional, dan hubungan spiritual yang kemudian menjadi dasar atas prinsip *Komunalistik Religious* yang terkandung dalam UUPA. Pada perspektif agama, tanah mempunyai hubungan yang fundamental dengan manusia yang tertuang dalam alkitab masing-masing agama sehingga cukup jelas menunjukkan bahwa hukum agraria itu bersifat komunalistik religius dan titik sentral pengelolaan tanah dan sumber daya alam terletak pada persoalan ketakwaan umat manusia untuk selalu berada pada jalan ajaran agama. Kemudian dalam pandangan hukum adat, hubungan yang erat antara warga masyarakat dengan tanah dimana ia bertempat tinggal adalah suatu hubungan hukum dan sebagai suatu hubungan religius yang dikenal dengan istilah hak ulayat. Kemudian dalam pendekatan hukum lingkungan digunakan pendekatan egosentrik, antroposentrik, dan ekosentrik. Ketiga ajaran tersebut merupakan dasar atau landasan yang menunjukkan hubungan keterkaitan yang sangat erat antara manusia dengan tanah dan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan mereka dalam rangka mewujudkan kesejahteraan manusia.

Tanah merupakan wadah dari segala sumber daya alam yang ada di dunia ini dan sumber daya alam merupakan sesuatu yang dapat menunjang kehidupan manusia. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka pemerintah perlu memaksimalkan setiap upaya dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, baik melalui instrumen peraturan perundang-undangan maupun melalui kegiatan pengelolaan sumber daya alam yang baik. Setiap regulasi yang lahir dalam rangka pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus mengacu pada Pancasila dan UUD NRI 1945, dalam konteks ini bahwa bukan

hanya disebutkan dalam konsideran peraturan perundang-undangan tersebut, tetapi makna, hakikat, dan filosofi yang terkandung dalam Pancasila harus tercermin dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan tersebut. Bukan hanya sekedar melakukan sinkronisasi dan harmonisasi terhadap regulasi terkait pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, tetapi harus menyinergikan peraturan perundang-undangan terkait pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Selain itu, dalam rangka menciptakan reforma agraria yang berparadigma pancasila adalah pemuatan prinsip yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPA sebagaimana diistilahkan oleh Boedi Harsono sebagai Hak Bangsa ke dalam UUD NRI 1945.

Dalam konteks *access reform*, pemerintah memberikan fasilitasi akses kepada masyarakat, baik ke tanah/lahan maupun akses ke instrumen penunjang tanah/lahan yang salah satunya adalah modal, baik dalam bentuk kredit maupun yang bersumber dari APBN/APBD. Untuk pengusahaan tanah/lahan tersebut sepenuhnya merupakan tanggung jawab pribadi masing-masing penerima manfaat. Dalam rangka pengusahaan tanah/lahan tersebut, pemerintah bertindak sebagai pendamping dengan memberikan pembekalan ilmu pengetahuan dasar dan bantuan bimbingan teknis kepada penerima manfaat. Untuk menangani konflik-konflik di bidang keagrariaan, tidak lain hanya dengan melakukan *regulation reform* melalui unifikasi hukum atau pun dengan melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Reforma agraria memainkan peran penting dalam perang melawan kemiskinan pedesaan serta dalam promosi pembangunan berkelanjutan yang berbasis luas. Sasaran utama reforma agraria adalah terciptanya keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian justice*), peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Reforma agraria akan menghasilkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang kokoh. Untuk menguatkan pelaksanaan reforma agraria di Indonesia yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat dan menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka transformasi pengelolaan sumber daya alam sangat perlu untuk dilaksanakan. Transformasi pengelolaan sumber daya alam ini dimulai dari proses transformasi perusahaan-perusahaan asing yang menguasai sumber daya alam di Indonesia.

Reforma Agraria sebagai dasar dalam pembaharuan Hukum Agraria Nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat dapat teridentifikasi dari analisis mengenai mekanisme penyelenggaraan reforma agraria, akses masyarakat dalam peraturan perundang-undangan, pengkajian tentang norma agraria sebagai suatu hal yang mendasar (*fundamental things*), serta basis dan orientasi konstitusi modern yang mengakomodir norma agraria di dalamnya. Secara garis besar, mekanisme penyelenggaraan reforma agraria mencakup empat lingkup kegiatan utama, yakni (1) penetapan objek; (2) penetapan subjek; (3) mekanisme dan *delivery system* reforma agraria; dan (4) *access reform*. Penguasaan dan pengusahaan tanah objek reforma agraria kepada masyarakat dapat diselenggarakan melalui tiga alternatif sub model, yakni penguasaan secara perorangan, penguasaan secara bersama, dan penguasaan melalui badan usaha atau koperasi. Apabila membentuk kelompok tani, maka diperlukan penggabungan tanah untuk usaha kegiatan tertentu. Selanjutnya kelompok tani

tersebut dapat bersama pemerintah (dalam hal ini pemerintah daerah/BUMD) dan badan usaha lainnya/penanam modal untuk membentuk badan usaha patungan.

Untuk mendukung badan usaha patungan ini, bank atau lembaga keuangan lainnya dapat memberikan dukungan permodalan. Pelibatan badan usaha profesional atau badan usaha swasta dalam konsep *accessreform* sebenarnya tidak diperlukan. Penulis lebih menekankan pada usaha swadaya penerima manfaat dalam mengusahakan tanah-tanah objek reforma agraria, dalam hal ini dalam bentuk koperasi maupun Badan Usaha Milik Petani (BUMP). Pengembangan konsep Bank Petani dan Bank Tanah perlu untuk dioptimalkan untuk mendukung program *access reform*. Bank tanah diarahkan untuk menghimpun tanah dan menyalurkan tanah kepada penerima manfaat, sedangkan bank petani diarahkan untuk memberikan bantuan permodalan, baik dalam bentuk *freshmoney* maupun dalam bentuk penyediaan bibit sampai pada distribusi pemasaran.

Hak atas sumber daya agraria adalah *fundamental rights* sehingga perlu dilakukan konstitusionalisasi atas sumber daya agraria. UUD NRI 1945 seyogyanya memuat tentang hak warga negara untuk mengelola tanah dan sumber daya alam nasional yang tercermin dalam Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPA yang kemudian diistilahkan oleh Boedi Harsono sebagai Hak Bangsa. Hak Bangsa ini berarti bahwa seluruh bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah kepunyaan bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Dengan demikian, maka rakyat Indonesia mempunyai hak untuk mengelola (penggunaan dan pemanfaatan) bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Kebijakan di bidang keagrariaan harus mengarah dari yang imparial dan memihak pemodal atau kapitalis ke arah yang lebih pro-rakyat dan pro-petani atau kaum marginal. Reformasi regulasi di bidang keagraria adalah suatu keniscayaan yang bersifat strategis dan mendesak dalam kerangka reforma agraria guna melengkapi dan mendukung program *land reform* dan *access reform* yang harus dilakukan secara konsisten dan konsekuen karena menyangkut sumber kehidupan dan kelangsungan kehidupan di masa mendatang.

Dari hasil penelitian tersebut perlu untuk disampaikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Perubahan kembali UUD NRI Tahun 1945 dengan mengakomodir Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3) UUPA (yang dalam doktrin hukum agraria diistilahkan oleh Boedi Harsono sebagai Hak Bangsa) sebagai landasan dan pijakan bagi rakyat Indonesia dan Negara untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alam/sumber daya agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
2. Reformasi regulasi melalui upaya penyesuaian (sinkronisasi), penyalarsan (harmonisasi), dan penguatan (sinergi) kaidah hukum antara peraturan perundang-undangan terkait reforma agraria, khususnya undang-undang yang bersifat sektoral. Selain itu, perlu pula untuk melakukan revisi dan penguatan UUPA sebagai payung hukum yang mengatur mengenai sumber daya agraria di Indonesia.
3. Pembentukan bank tanah dan bank petani untuk mendukung program *landreform* dan *accessreform*. Bank tanah diarahkan untuk menghimpun tanah

dan menyalurkan tanah kepada penerima manfaat, sedangkan bank petani diarahkan untuk memberikan bantuan permodalan, baik dalam bentuk *freshmoney* maupun dalam bentuk penyediaan bibit. Untuk melengkapinya, maka perlu untuk membentuk komisi negara (Komisi Nasional Pembaruan Agraria berikut badan pelaksanaanya) yang bersifat *ad hoc* dan independen yang diberikan fungsi pengkajian dan pelaksanaan reforma agraria.

ABSTRACT

Between land and humans have a relationship that cannot be separated, they are social, emotional, and spiritual relationship then be a basic of communalistic religious principle in UUPA. In the perspective of religion philosophy, land has a fundamental relation with human contained in the bible of each religion so it's enough to show that agrarian law is communalistic religious and the central of land and natural resources located on piety of mankind issue to always be on the religion way. In the customary law perspective, the close relationship between people and land is a law relationship and as a religious relationship known as land rights. Than in environmental law approach used egocentrism, anthropocentrism, and egocentrism approaches that show a close relationship between human and land were soil is a containers of all the natural resources that exist in this world that can support human's life.

Every regulation that born in order of agrarian reform and management of natural resources should be based on Pancasila and UUD NRI 1945. In order to create a agrarian reform that paradigm of Pancasila, so loading the principle in of the nation as its meaning in UUPA into UD NRI 1945 need to done. To complete the land reform and access reform program, implemented regulation reform through unification law or synchronizing and harmonizing legislation. To strengthen the implementation of agrarian reform in Indonesia, the transformation of natural resources management are needed to implement the beginning of the process of transformation offoreign companies who dominate the natural resources in Indonesia.

Agrarian reform implemented through four models, namely (a) the determination of the object of agrarian reform; (b) Determination of the subject of agrarian reform; (c) The mechanism of agrarian reform and delivery system; and (d) Access reform. Land tenure and exploitation of agrarian reform to public objects can be organized through three alternative sub-models, they are mastery of individual, mastery is shared, and mastery through enterprise or cooperative. The development of the concept of Farmers Bank and Land Bank need to be optimized to support the reform program access. Land bank is directed to collect soil and distribute the land to the beneficiaries, while the Farmers Bank is directed to provide capital assistance. Agrarian resource rights are fundamental rights that need to be done institutionalization of agrarian resources rights. UUD NRI 1945 should contain about the right of citizens to manage land and natural resources of national significance that reflected in the Nation Rights as stipulated in the UUPA. Regulation reform in the field of agrarian is a strategic necessity and urgent in terms of agrarian reform in order to complement and support the land reform and access reform program should be done consistently and consequently because of concerns the source of life and the continuity of life in the future.

Key word: Access Reform, Agrarian Reform, People Welfare.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menggariskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sebagai suatu norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*), Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subyek hukum, dalam hal ini Negara, untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya).¹

Implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 kemudian lahir Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (LNRI Tahun 1960 No. 104-TLN No. 2043) atau dikenal Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA). UUPA disusun berdasarkan 8 (delapan) prinsip dasar sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum atas UUPA, yaitu:

1. Asas Kenasionalan (Pasal 1 jo. Pasal 9 ayat (1) UUPA)
2. Asas Hak Menguasai Negara dan Penghapusan Pernyataan Domain (Pasal 2 UUPA)
3. Asas Pengakuan Hak Ulayat (Pasal 3 UUPA) dan Dasar Pengakuan Hukum Adat Sebagai Dasar Hukum Agraria Nasional (Pasal 5 UUPA)

¹ Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso I), *Hukum Agraria; Kajian Komprehensif*, Jakarta; Kencana Penada Media Group, 2012, h. 153-154.

4. Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah (Pasal 6 UUPA)
5. Asas bahwa hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik (Pasal 9 Jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA)
6. Asas Persamaan Derajat antara laki-laki dan wanita (Pasal 9 ayat (2) UUPA)
7. Asas *Agrarian Reform* dan *Land Reform* (Pasal 7, 10, dan 17 UUPA)
8. Asas Perencanaan Atas Tanah (Pasal 14 UUPA).

Hukum adat merupakan sumber utama dalam pembangunan Hukum Tanah Nasional. Ini berarti bahwa pembangunan Hukum Tanah Nasional dilandasi konsepsi hukum adat yang mengandung prinsip *Komunalistik Religious*² yang memungkinkan adanya penguasaan tanah secara individual dengan hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung kebersamaan. Sifat *komunalistikreligious* konsepsi Hukum Tanah Nasional termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menjelaskan bahwa “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.³

Jika melihat konsepsi tersebut di atas, maka seharusnya tidak perlu terjadi konflik-konflik di bidang pertanahan karena konsepsi di atas sudah jelas menampakkan bahwa terdapat unsur kebersamaan yang berada di atas unsur personal. Walaupun dimungkinkan penguasaan secara individu, tetapi penguasaan individu tersebut tidak terlepas dari unsur kebersamaan yang bertujuan untuk

² Istilah *Komunalistik Religious* ini banyak digunakan oleh para ahli hukum agraria dimana istilah ini pertama kali diperkenalkan oleh Boedi Harsono dalam bukunya yang berjudul *Hukum Agraria Indonesia; Hukum Tanah Nasional*, Jakarta; Djambatan, 1994.

³ Boedi Harsono (selanjutnya disebut Boedi Harsono I), *Hukum Agraria Indonesia*, Jilid I, Jakarta; Djambatan, 1999, h. 225.

kesejahteraan bersama. Terlebih lagi bahwa konsepsi *komunalistikreligius* ini menyandarkan pada prinsip ketuhanan dimana tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang harus dimanfaatkan untuk kepentingan kesejahteraan bersama.

UUPA sejatinya merupakan undang-undang yang isinya adalah ketentuan pokok tentang keagrarian, baik itu tanah, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Akan tetapi dari 67 pasal dalam UUPA, 53 pasal mengatur tentang tanah. Mengenai bidang lainnya hanya disinggung sebanyak 1 atau 2 pasal saja. Hal ini kemudian memicu lahirnya perundang-undangan baru yang merupakan pengejawantahan pasal-pasal yang tidak diatur secara spesifik dalam UUPA. Undang-undang yang dimaksud seharusnya menjadi undang-undang pelaksanaan dari UUPA sebagai undang-undang agraria, namun pada implementasinya, undang-undang tersebut menjadi undang-undang sektoral yang mengatur sendiri-sendiri dan menciptakan hukumnya sendiri. Kelahiran undang-undang sektoral tersebut kemudian dinilai sebagai alat untuk memenuhi kebutuhan pragmatis guna mengakomodasi pertumbuhan ekonomi.

Dalam kaitannya dengan yang dikemukakan di atas, Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa:

Kajian yang dilakukan Tim Penyusun RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam mencatat lima karakteristik peraturan perundang-undangan sektoral: (1) Orientasi pada eksploitasi, mengabaikan konservasi dan keberlanjutan fungsi SDA, digunakan sebagai alat pencapaian pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan pendapatan dan devisa negara; (2) Lebih berpihak pada pemodal besar; (3) Ideologi penguasaan dan pemanfaatan SDA terpusat pada negara sehingga bercorak sentralistik; (4) Pengelolaan SDA yang sektoral berdampak terhadap koordinasi antar sektor yang lemah; (5) Tidak mengatur perlindungan hak asasi manusia (HAM) secara proporsional.⁴

⁴ Maria SW Sumardjono, *Penyempurnaan UUPA dan Sinkronisasi Kebijakan*, Sumber: <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/576798.htm>, diakses tanggal 9 Oktober 2012.

Banyaknya undang-undang sektoral yang lahir tentunya menimbulkan permasalahan tersendiri, seperti terjadinya disharmonisasi antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lainnya akibat tidak samanya prinsip-prinsip yang digunakan dalam pembentukannya. Prinsip-prinsip yang dikandung oleh undang-undang sektoral yang lahir tersebut seharusnya sama dan sinkron antara satu sama lainnya, terkhusus dengan UUPA sebagai undang-undang pokok agraria pertama yang lahir di Indonesia. Disharmonisasi yang ada tersebut berdampak pada adanya celah hukum yang memungkinkan eksploitasi sumber daya alam serta kemunduran kualitas sumber daya alam, ketidakadilan berupa terpinggirkannya hak masyarakat yang hidupnya terutama tergantung pada akses terhadap sumber daya alam seperti petani, nelayan, dan lain-lain.⁵

Pembaruan agraria atau yang lebih dikenal dengan nama reforma agraria (*agrarian reform*) merupakan ide/gagasan terbaik yang pernah lahir dalam rangka mengatasi persoalan tanah dan masalah pengelolaan sumber daya alam. Pada hakekatnya, tujuan dilaksanakannya reformasi agraria adalah meningkatkan kesejahteraan kaum tani miskin. Rehman Sobhan⁶, setelah menganalisis program reformasi agraria yang telah berlangsung di 36 negara di seluruh dunia, ia berkesimpulan bahwa bila sebuah negara ingin mewujudkan penghapusan kemiskinan di pedesaan serta mengakselerasikan segala pembangunan ekonomi, maka tidak ada alternatif lain selain melakukan reformasi agraria yang radikal. Reformasi agraria tersebut akan mendistribusikan kembali tanah-tanah secara

⁵*Ibid*

⁶ Rehman Sobhan seorang ekonom terkemuka dari Bangladesh menganalisa reforma agraria di 36 negaradan dituangkan di dalam buku karyanya yang berjudul *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development* Tahun 1993. Lihat dalam Hiski Darmayana, *Hakekat Reformasi Agraria*, Sumber: <http://www.berdikarionline.com/opini/20111231/hakekat-reformasi-agraria.html#ixzz2waAPoLi8>, diakses tanggal 21 Maret 2014.

merata bagi sebagian besar rakyat yang tak bertanah dan yang kekurangan tanah. Hal tersebut dengan sendirinya dapat menghapuskan secara total penguasaan tanah yang dominan dari kelas-kelas yang lama (feodal) maupun kelas-kelas yang baru (kapitalis) di pedesaan.⁷

Pemerataan penguasaan tanah di pedesaan sebagai hasil dari reformasi agraria akan menghasilkan peningkatan kesejahteraan warga desa yang pada umumnya petani gurem atau buruh tani. Peningkatan kesejahteraan tersebut akan menimbulkan konsekuensi peningkatan daya beli warga desa. Hal ini akan menjadi pasar potensial bagi produk-produk industri nasional, yang pada akhirnya dapat membantu proses industrialisasi nasional sebagai pondasi bagi kemandirian ekonomi bangsa. Contoh keberhasilan reformasi agraria adalah Revolusi Agraria pada akhir abad ke-18 di Perancis yang menghancurkan kelas aristokrasi feodal dan melahirkan pertanian kapitalis yang berbasiskan kepemilikan tanah skala kecil. Selain itu, negara yang juga terbilang sukses menyelenggarakan Reformasi Agraria dan menciptakan pasar domestik yang potensial adalah Negara Jepang, yakni pasca Restorasi Meiji pada abad ke-19. Bila ditelaah, reformasi agraria di Perancis dan Jepang memiliki corak yang sama, yakni bercorak kapitalistik, sebagai buah perombakan sistem produksi feodal menuju terbentuknya pasar bebas pertanahan yang berdasarkan kompetisi modal.⁸

Reforma agraria secara yuridis dimuat dalam UUPA, yakni dalam Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 17. Namun demikian, makna reforma agraria yang termuat dalam Pasal tersebut hanya sebatas *landreform* saja. Pasal 7 UUPA mengatur tentang larangan kepemilikan tanah yang melampaui batas. Kemudian

⁷*Ibid*

⁸*Ibid*

Pasal 10 UUPA mengatur tentang kewajiban bagi setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian untuk mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Sedangkan Pasal 17 mengatur tentang luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum.

Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) telah gencar melaksanakan program *landreform* yang lebih berpihak kepada petani/penggarap. *Landreform* tidak hanya menjadi dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, tetapi juga menjadi dasar bagi pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis. Program ini memberikan peluang terjadinya proses pembentukan modal di pedesaan yang menjadi dasar bagi proses industrialisasi yang kokoh.⁹ Pelaksanaan *landreform* dirasa tidak begitu lengkap jika tidak diikuti dengan kegiatan *access reform* yang berupa pembinaan dan fasilitasi instrumen penunjang lahan.

Bernhard Limbong menjelaskan bahwa:

Sejatinya, reformasi agraria telah menjadi agenda pokok dari UUPA. Dalam UUPA dijabarkan Panca Program *Agrarian Reform* Indonesia yang meliputi: 1) Pembaharuan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum; 2) Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah; 3) Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur; 4) perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan; dan 5) Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.¹⁰

⁹ Bernhard Limbong (selanjutnya disebut Bernhard Limbong I), *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka; Jakarta, 2012, h. 171.

¹⁰ *Ibid*, h. 165-166. Lihat pula dalam Boedi Harsono (selanjutnya disebut Boedi Harsono II), *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pembaruan Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Cetakan kesepuluh (edisi revisi), Djambatan; Jakarta, 2003, h. 3.

Pada Tahun 2001 lahir Ketetapan MPRRI Nomor IX/MPR/2001¹¹ tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam konsideran menimbang huruf c dan d disebutkan bahwa:

- c. Bahwa pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik;
- d. Bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan;

Dari konsideran di atas dapat dijelaskan bahwa Ketetapan MPR ini menilai bahwa pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. Selain itu, Ketetapan MPR ini juga menilai bahwa berbagai undang-undang sektoral yang lahir saling tumpang tindih dan bertentangan sehingga perlu untuk diharmonisasikan. Pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus segera dilakukan di Indonesia dengan cara terkoordinasi, terpadu, dan menampung dinamika, aspirasi, dan peran serta masyarakat.

Ketetapan MPR ini menggunakan istilah Pembaruan agraria yang diartikan sebagai proses yang berkesinambungan yang berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan

¹¹ Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 ini masih tetap berlaku sampai sekarang berdasarkan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.¹² Secara operasional, reforma agraria dilaksanakan melalui dua langkah sekaligus, yakni:

- a. Penataan kembali sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD NRI 1945, dan UUPA; dan
- b. Proses penyelenggaraan *landreform* plus, yaitu penataan aset tanah (*assetreform*) bagi masyarakat dan penataan akses masyarakat (*accessreform*) terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan tanahnya secara baik.¹³

Secara ideal, pengelolaan sumber daya alam seharusnya memberi manfaat bagi masyarakat secara adil dan berbagai pihak secara luas, karena sesuai mandat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, secara berkeadilan dan berkelanjutan. Namun yang terjadi saat ini adalah pengelolaan sumber daya alam yang lebih menitikberatkan kepada eksploitasi besar-besaran terhadap sumber daya alam sebagai sumber devisa negara. Terlebih lagi bahwa akses terhadap pengelolaan sumber daya alam lebih diberikan kepada pemilik modal dan bahkan investor asing yang menyebabkan akses masyarakat umum terhadap pengelolaan sumber daya alam menjadi tertutup.

UUPA yang selama ini menjadi landasan bagi penguasaan dan penggunaan sumber daya agraria meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak didukung oleh berbagai undang-undang sektoral yang saling mengatur sendiri-sendiri dan menciptakan hukum tersendiri. Berpijak atas hal ini, maka perlu ada payung kebijakan pengelolaan sumber daya

¹² Pasal 2 Tap MPR Nomor IX/MPR/2001.

¹³ Lihat pendapat Hernando de Soto dalam Saeful Zafar, *Analisis Strategi Pelaksanaan Program Reforma Agraria Kegiatan Penyediaan Akses Reform di Kabupaten Pematang*, Tesis Tahun 2010, Institut Pertanian Bogor (IPB), h. 5.

alam dan pengelolaan agraria secara utuh menyeluruh. Langkah pengkajian berbagai peraturan perundang-undangan terkait tersebut harus diikuti pula dengan langkah reformasi kebijakan dan reformasi kelembagaan dalam pengelolaan sumber daya alam.

Reforma agraria tidak hanya dipahami sebagai kebijakan untuk redistribusi tanah, tetapi juga sebagai proses yang lebih luas seperti akses ke sumber daya alam, keuangan/modal, teknologi, pasar barang dan tenaga kerja, dan juga distribusi kekuatan politik. Selain akses, reforma agraria juga merupakan bentuk regularisasi hak penggunaan dan hak milik area yang telah mereka tempati.¹⁴ Reforma agraria pada hakikatnya merupakan konsep *landreform* yang dilengkapi dengan konsep *accessreform* dan *regulationreform*.¹⁵ Pelaksanaan reforma agraria dapat berhasil hanya jika dilakukan dalam kerangka yang lebih luas, yakni menawarkan bukan hanya akses ke lahan, tetapi juga akses ke kredit, penyuluhan pedesaan, dan layanan lainnya.¹⁶ *Accessreform* pada konteks ini dititikberatkan pada pemberian kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia di bumi Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa dominasi investor asing di Indonesia sudah cukup kuat dimana pihak asing lebih banyak menguasai pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.

Berkaitan dengan pemaparan di atas, Ali Masykur Musamengatakan bahwa kemandirian energi nasional sulit terwujud oleh karena selama ini pengelolaan sumber daya alam nasional banyak didominasi oleh perusahaan asing. Saat ini asing menguasai 70 persen pertambangan minyak dan gas (migas),

¹⁴ Bernhard Limbong (selanjutnya disebut Bernhard Limbong II), *Reforma Agraria*, Margaretha Pustaka; Jakarta, 2012, h. 2.

¹⁵ *Ibid*, h. 4.

¹⁶ *Ibid*, h. 6.

75 persen tambang batu bara, bauksit, nikel dan timah, 85 persen tambang tembaga dan emas, serta 50 persen menguasai perkebunan sawit. Pertamina dalam hal ini BUMN migas kita hanya menguasai 17 persen produksi dan cadangan migas nasional. Sementara 13 persen sisanya adalah share perusahaan-perusahaan swasta nasional.¹⁷ Kemudian data BPN tahun 2010 menyebutkan, sekitar 0,2% orang Indonesia menguasai 56% seluruh aset nasional, yang 87% di antara aset itu berupa tanah, sebanyak 7,2 juta hektar tanah yang dikuasai swasta secara sengaja ditelantarkan. Saat ini, Pemerintah telah menunjuk secara sepihak luas kawasan hutan adalah 136,94 juta hektar. Padahal, sampai hari ini, kawasan yang ditunjuk sepihak tersebut masih menyisakan 121,74 juta hektar kawasan hutan yang belum ditata batas oleh pemerintah untuk ditetapkan sebagai kawasan hutan.¹⁸

Data tersebut di atas menunjukkan kurangnya akses rakyat Indonesia dalam hal pengelolaan tanah dan sumber daya alam di Indonesia. Terlebih lagi bahwa para investor dan pemilik modal yang mengelola tanah dan sumber daya alam di Indonesia tidak begitu memperhatikan perlindungan terhadap lingkungan dan ekosistemnya sehingga terkesan terjadi eksploitasi yang tidak sehat dalam pengelolaan tanah dan sumber daya alam di Indonesia.

Penelitian ini menitik beratkan pada konsep *accessreform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Konsep *accessreform* yang dimaksud adalah berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan

¹⁷ Ali Masykur Musa, anggota Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *70 Persen Tambang Migas RI Dikuasai Asing*, sumber: <http://ekbis.rmol.co/read/2013/08/05/120963/Duh,-70-Persen-Tambang-Migas-RI-Dikuasai-Asing->, diakses tanggal 20 Januari 2014.

¹⁸ Laporan Akhir Tahun 2012 Konsorsium Pembaruan Agraria, Dirilis dalam Konferensi Pers Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria pada tanggal 28 Desember 2012 di Sekretariat KPA, Jakarta, h. 5.

prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat). Akses masyarakat terhadap sumber daya agraria perlu menjadi perhatian besar bagi pemerintah untuk menatanya kembali guna memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya kepada masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya agraria yang ada di Indonesia.

Dalam suasana pembangunan yang semakin marak ini kebutuhan akan tanah semakin meningkat dan tentunya dibarengi pula dengan berbagai masalah atau sengketa yang timbul. Masalah agraria –khususnya tanah– di Indonesia sudah semakin meluas, bukan hanya antar pemilik tanah, tetapi juga antara pemilik tanah dengan pihak swasta, pemilik tanah dengan badan hukum, pemilik tanah dengan investor, dan bahkan antara pemilik tanah dengan pemerintah. Misalnya saja konflik agraria yang melibatkan PT Perkebunan Nusantara (PTPN) di Sumatera, Jawa dan Sulawesi. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menyebut ada 6 (enam) fakta penyebab terjadinya konflik agraria yang melibatkan PTPN, yaitu:

1. Masalah konflik agraria yang melibatkan rakyat dengan PTPN adalah bagian dari konflik yang paling rumit, karena secara hukum celah yang memenangkan rakyat sangat kecil oleh karena harus melalui Menteri BUMN, Menteri Keuangan, Direksi PTPN, BPN dan Pemda. Ini juga disebabkan pandangan atas asset negara terhadap BUMN.
2. PTPN beroperasi setelah menguasai tanah/lahan hasil nasionalisasi seperti di beberapa bagian Sumatera dan Jawa. Lahan PTPN diperoleh dari proses

nasionalisasi perkebunan milik perusahaan asing, khususnya warga Belanda pada era 1950-an. Sementara ditahu bahwa perkebunan tersebut dulunya dibangun dengan cara merampas tanah rakyat, khususnya masyarakat adat setempat dan hingga sekarang tidak pernah dikembalikan kepada masyarakat.

3. PTPN mendapat izin lokasi karena pelepasan kawasan hutan tanpa ganti kerugian yang jelas dan pelepasan hak yang jelas, sehingga terjadi tumpang tindih kawasan karena alih fungsi lahan.
4. Ada banyak PTPN tidak punya HGU, atau luas tanahnya jauh melampaui HGU, ini adalah peluang korupsi dan penggelapan pajak seperti PTPN VII.
5. Banyak tanag PTPN yang terlantar karena habis masa HGU-nya sesungguhnya sudah didistribusikan tanahnya kepada rakyat melalui S.K *Landreform* seperti di PTPN II Sumatera Utara kabupaten Deli Serdang.
6. PTPN di Riau, Jambi dan Kalimantan sebagai PTPN baru punya masalah soal inti plasma yang juga proses datangnya PTPN merampas tanah dan mengkriminalisasi petani penggarap.¹⁹

Fakta tersebut di atas menunjukkan bahwa akses terhadap lahan pertanian (sawah dan perkebunan) lebih diberikan kepada investor dan pemilik modal sehingga akses rakyat terhadap sumber ekonomi menjadi tertutup. Pada kenyataannya belum semua rakyat Indonesia memiliki akses dalam memanfaatkan tanah dan sumber daya alam di Indoensia sehingga perlu adanya peran dari pemerintah dalam memberikan berbagai akses ke sumber-sumber ekonomi.

¹⁹ Kent Yusriansyah, Kepala Departemen Penguatan Organisasi Rakyat KPA, sumber: <http://m.aktual.co/sosial/224853ini-dia-enam-fakta-konflik-agraria-libatkan-ptpn>, diakses tanggal 19 Maret 2014.

Kegiatan reforma agraria dalam pelaksanaannya harus seimbang antara kegiatan *land reform* dan *access reform*. Namun pada kenyataannya, pelaksanaan reforma agraria lebih didominasi kegiatan *land reform*. Kegiatan *land reform* bertujuan meningkatkan kehidupan sosial ekonomi para petani penerima tanah, namun kegiatan tersebut hanya dapat mencapai hasil dalam hal penguatan aset tanah bagi para penerima tanah saja. Pengalihan atau penjualan tanah hasil dari redistribusi tanah dapat dihindari selain dengan memberikan luasan tanah yang memenuhi standar minimum untuk usaha yang juga disertai dengan upaya-upaya membuka akses rakyat terhadap sumber-sumber pembiayaan, faktor-faktor produksi yang lebih berkualitas, teknologi, pasar, dan lain sebagainya.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang masalah di atas, masalah pokok penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

4. Dimensi filosofi *access reform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
5. Konsep *access reform* dalam kerangka teori keadilan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
6. Reforma Agraria sebagai dasar dalam pembaruan Hukum Agraria Nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengkaji dan menemukan dimensi filosofi *access reform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

- b. Untuk mengkaji dan menemukan konsep *access reform* dalam kerangka teori keadilan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
- c. Untuk mengkaji dan menemukan Reforma Agraria sebagai dasar dalam pembaruan Hukum Agraria Nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

1.4. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan judul dan tujuan penelitian ini, maka manfaat yang diharapkan dapat terwujud dalam penelitian ini adalah bahwa secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan diskusi untuk pembahasan mengenai hukum agraria, khususnya mengenai reforma agraria. Hasil dari penelitian ini selanjutnya dapat pula menjadi sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum keagrariaan pada khususnya. Sedangkan secara praktis, hasil pengkajian ini diharapkan dapat dijadikan rekomendasi pemikiran yang bermanfaat bagi kebijakan di bidang keagrariaan.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Pengkajian reforma agraria bukanlah suatu kajian baru dalam bidang ilmu hukum, sudah ada beberapa penelitian yang mengkaji mengenai reforma agraria, baik dari segi prinsip-prinsipnya, permasalahannya, dan kajian-kajian reforma agraria dalam peraturan perundang-undangan. Walaupun sudah banyak kajian tentang reforma agraria, tetapi sependek pengetahuan penulis dan sependek penelusuran penulis, belum ditemukan kajian tentang *access reform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan hasil penelusuran yang telah dilakukan oleh penulis, diketahui bahwa telah ada penelitian dalam bentuk disertasi yang membahas mengenai Reforma Agraria, yakni:

1. Disertasi dengan judul “Penerapan Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Menurut Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Kebijakan Pertanahan Nasional”. Disertasi ini ditulis oleh Ida Nurlinda (NIM 04/1387/PS), Mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta yang ditulis Tahun 2008. Disertasi ini mengkaji tentang Penerapan Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Menurut Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 dalam perspektif kebijakan Pertanahan Nasional.
2. Disertasi dengan judul “Reforma Agraria Melalui Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Indonesia”. Disertasi ini ditulis oleh Asep Heri, Mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya yang ditulis Tahun 2013. Disertasi ini mengkaji tentang filosofi penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, pengaturan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sebagai salah satu bentuk pelaksanaan reforma agraria, dan praktek pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

Berbeda dengan penulisan ini, rencana penelitian ini difokuskan pada *accessreform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pada dimensi filsafat, disertasi ini akan mengkaji landasan filosofi *accessreform* dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pada dimensi teoretis, disertasi ini akan mengkaji dan menemukan konsep *accessreform* dalam kerangka teori keadilan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Sedangkan pada dimensi normatif, disertasi ini akan mengkaji reforma agraria sebagai dasar dalam pembaruan hukum agraria nasional. Jadi, penelitian ini masih bersifat baru sehingga dijamin keaslian penulisannya. Tetapi apabila pernah dilakukan penelitian yang sama, maka penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.

1.6. Kerangka Konseptual

5. Konsep Reforma Agraria

Berbicara mengenai kemakmuran dan kesejahteraan berarti berbicara mengenai pembangunan perekonomian rakyat, berbicara mengenai kebahagiaan berarti berbicara tentang *social security* yang dikembangkan berdasarkan kebudayaan dan adat istiadat, sedangkan berbicara mengenai keadilan berarti berbicara mengenai kepastian hukum dan tentang hak-hak dan kewajiban yang terjamin dan dilindungi bagi setiap warga Indonesia.²⁰ Dalam konteks reforma agraria, hal tersebut ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Reforma Agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Tujuannya adalah untuk mengubah susunan masyarakat warisan *stelsel* feodalisme dan kolonialisme menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata. Secara etimologis reforma agraria berasal dari bahasa Spanyol, yang memiliki arti suatu upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan

²⁰ A. P. Parlindungan, *Landreform Di Indonesia*, Bahan Literatur Mahasiswa API dan STIKI Ujung Pandang, 1983, h. 2.

merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa.²¹ Istilah Pembaruan Agraria baru diperkenalkan di Tahun 2001, yakni sejak lahirnya Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang berarti bahwa istilah Reforma Agraria (*Agrarian Reform*) lebih dulu dikenal dalam wacana ilmiah dibandingkan istilah Pembaruan Agraria.²²

Krishna Ghimire memberikan pengertian yang sama antara *agrarian reform* dan *landreform*. Ia mendefinisikan reformasi agraria atau *landreform* sebagai perubahan besar dalam struktur agraria yang membawa peningkatan akses petani miskin pada lahan serta kepastian penguasaan (*tenure*) bagi mereka yang menggarap lahan, termasuk juga akses pada input pertanian, pasar, serta jasa-jasa dan kebutuhan pendampingan lainnya.²³ Reforma agraria merupakan suatu perubahan dalam struktur agraria dengan tujuan peningkatan akses kaum tani miskin akan penguasaan tanah dan untuk meningkatkan kesejahteraannya.²⁴

Frithjof Kuhnen menandai reforma agraria sebagai tindakan untuk mengatasi hambatan pembangunan yang timbul karena adanya kecacatan dalam struktur agraria yang berlaku.²⁵ Reforma agraria harus bermakna penataan ulang struktur penguasaan tanah yang mencakup redistribusi tanah dan pembatasan (pencegahan) konsentrasi penguasaan tanah dan bahkan dapat pula di dalamnya terkandung aksi-aksi untuk menata ulang sistem bagi hasil dalam kegiatan

²¹ Gunawan Wiradi, *Reformasi Agraria; Perjalanan Yang Belum Berakhir*, INSIST Press, Yogyakarta, 2000, h. 35.

²² Bernhard Limbong II, *Op.Cit*, h. 26.

²³ Lihat pendapat Krishna Ghimire dalam artikel *Hakekat Reformasi Agraria*, Sumber: <http://www.berdikarionline.com/opini/20111231/hakekat-reformasi-agraria.html#ixzz2JY1hdWzT>, diakses tanggal 2 Februari 2013.

²⁴ Bernhard Limbong II, *Op.Cit*, h. 27

²⁵ Lihat pendapat Frithjof Kuhnen dalam Bernhard Limbong II, *Ibid*.

pertanian.²⁶ Reforma agraria juga menyangkut jaminan kepemilikan bagi buruh tani, penyewa tenaga kerja, penghuni peternakan, dan petani penyewa yang memungkinkan para pekerja dan penyewa memiliki prospek yang lebih baik untuk menerima pinjaman sektor swasta, layanan infrastruktur dan dukungan pemerintah melalui perusahaan-perusahaan pedesaan sebagai pelengkap untuk pertanian dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam keputusan pemerintah di daerah pedesaan.

Ben Cousins memberikan perbedaan antara *agrarianreform* dengan *landreform*. *Landreform* berkaitan dengan hak atas tanah dengan cirinya masing-masing, kekuatan dan distribusi. Sedangkan reforma agraria tidak terbatas pada konsep *landreform* tersebut, tetapi lebih luas mencakupi juga isu-isu karakter kelas dari hubungan antara produksi dan distribusi di bidang pertanian dan perusahaan yang terkait, dan bagaimana semua hal itu terhubung ke struktur kelas yang lebih luas. Dengan kata lain, reforma agraria berkaitan dengan kekuatan ekonomi dan politik dan hubungan antara keduanya. Reforma agraria pada konteks ini harus mencakup:

1. Instrumen kebijakan agraria yang karakter kualitatif dan seterusnya mengacu pada perubahan yang lebih kecil seperti subsidi, tarif pajak, dan sebagainya.
2. Perubahan struktural untuk mengubah struktur pertanian, seperti program kredit, investasi di bidang infrastruktur, penyuluhan, dan sebagainya.

²⁶ Lihat pendapat A. P. Parlindungan dalam Bernhard Limbong II, *Ibid*, h. 28

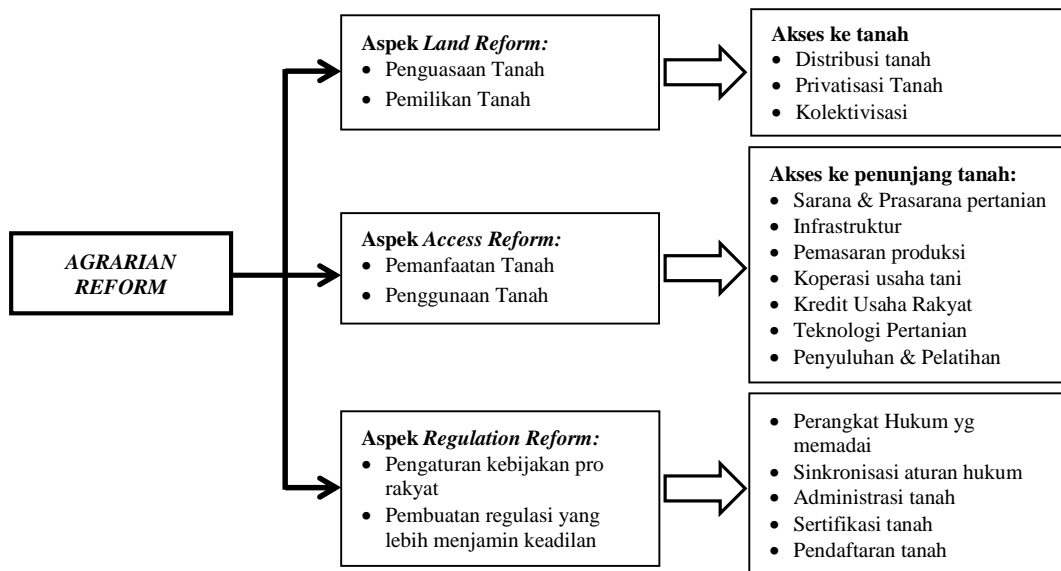
3. Reformasi kelembagaan yang mengubah dasar ekonomi pedesaan dan masyarakat, seperti redistribusi tanah, perubahan penyewaan, kolektivisasi, dan sebagainya.²⁷

Dengan demikian pada hakikatnya, konsep reforma agraria mencakup 3 (tiga) konsep, yakni:

1. Konsep *Landreform*, yakni penataan kembali struktur penguasaan kepemilikan tanah yang lebih adil.
2. Konsep *Accesreform*, yakni berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat).
3. Konsep *Policy/Regulationreform*, yakni berkenaan dengan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat banyak.²⁸

Konsep reforma agraria di atas dapat dilihat pada gambar di bawah ini.²⁹

Gambar 1
Konsep dan Cakupan Reforma Agraria



²⁷ Lihat Ben Cousins, *Agrarian Reform and The Two Economies: Transforming South Africa's Countryside*, draft of chapter 9 in Ruth Hall and Laungisile Ntsebeza, eds., *The Land Question in South Africa: The Challenge of Transformation and Redistribution*, HSRC Press, Cape Town, South Africa, 2007 dalam Bernhard Limbong II, *Ibid*, h. 30.

²⁸ *Ibid*

²⁹ *Ibid*, h. 32

Ida Nurlinda memaparkan 10 prinsip dasar reforma agraria yakni:

1. Menjunjung tinggi hak asasi manusia, karena hak atas sumber-sumber agraria merupakan hak ekonomi setiap orang.
2. Unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (pluralisme).
3. Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria (keadilan gender, keadilan dalam suatu generasi dan antar generasi, serta pengakuan kepemilikan masyarakat adat terhadap sumber-sumber agraria yang menjadi ruang hidupnya).
4. Fungsi sosial dan ekologi tanah serta sumber-sumber agraria lainnya, bahwa hak yang dimiliki seseorang menimbulkan kewajiban sosial bagi yang bersangkutan karena haknya dibatasi oleh hak orang lain dan hak masyarakat yang lebih luas.
5. Penyelesaian konflik pertanahan.
6. Pembagian tanggung jawab kepada daerah berkenaan dengan alokasi dan manajemen sumber-sumber agraria.
7. Transparansi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan hak.
8. *Landreform*/restrukturisasi dalam pemilikan, penguasaan, pemanfaatan sumber-sumber agraria.
9. Usaha-usaha produksi di lapangan agraria.
10. Pembiayaan program-program pembaruan agraria.³⁰

Sedangkan prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana termaktub dalam Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 adalah sebagai berikut:

Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;

³⁰ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, h. 96

- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat,

Berdasarkan prinsip di atas tampak bahwa pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pembaruan agraria hampir secara universal dipandang sebagai suatu keniscayaan untuk membenahi persoalan sosial mendasar dalam masyarakat. Sebelum lahirnya Ketetapan MPR ini, UUPA telah mengamanatkan agar politik, arah, dan kebijakan agraria di Indonesia harus memberikan kontribusi nyata dalam proses mewujudkan keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran bagi seluruh rakyat. Untuk itu, maka politik, arah, dan kebijakan agraria harus diarahkan pada 4 (empat) prinsip pengelolaan, yakni:

- 1. Agraria, khususnya pertanahan harus berkontribusi nyata meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber baru kesejahteraan rakyat.
- 2. Agraria, khususnya pertanahan harus berkontribusi nyata meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah.
- 3. Agraria, khususnya pertanahan harus berkontribusi nyata menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat, dalam hal ini tanah.

4. Agraria, khususnya pertanahan harus berkontribusi nyata menciptakan tatanan kehidupan yang secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.³¹

Adapun arah dan kebijakan pembaruan agraria berdasarkan Pasal 6 Tap

MPR Nomor IX/MPR/2001 adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan.
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.
- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
- f. Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Sedangkan arah dan kebijakan pengelolaan sumber daya alam berdasarkan

Pasal 6 Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.

³¹ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (selanjutnya disebut BPN-RI 1), *Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, BPN RI, Jakarta, 2010, h. 42-43.

- b. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi dalam pembangunan nasional.
- c. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan mendorong terwujudnya tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional.
- d. Memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk sumber daya alam tersebut.
- e. Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.
- f. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan kepentingan dan kondisi daerah maupun nasional.

6. Konsep *Land Reform*

Pada dasarnya, ada 2 (dua) langkah reformasi agraria, yakni langkah reformasi kepemilikan tanah dan langkah reformasi pengelolaan administrasi tanah. *Land reform* tidak hanya menjadi dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, tetapi juga menjadi dasar bagi pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis. Program ini memberikan peluang terjadinya proses pembentukan modal di pedesaan yang menjadi dasar bagi proses industrialisasi yang kokoh. *Land reform* juga akan memberikan kekuasaan pada kelompok petani miskin di pedesaan di dalam ikatan sosial pada masyarakatnya.³²

Secara etimologis, *Land reform* berasal dari kata “*land*” yang berarti “tanah” dan “*reform*” yang berarti “membentuk kembali” sehingga *land reform* secara etimologis dimaknai sebagai perombakan struktur kepemilikan/penguasaan

³² Bernhard Limbong I, *Op.Cit.*, h. 171.

tanah.³³ Boedi Harsono menyatakan bahwa *land reform* dalam arti sempit merupakan serangkaian tindakan dalam rangka *agrarian reform* dimana *land reform* itu meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.³⁴ Lipton menjelaskan bahwa *land reform* mencakup 2 hal, yakni pengambilalihan tanah yang sifatnya wajib dari pemilik tanah besar oleh Negara dengan kompensasi serta pengelolaan tanah yang sedemikian rupa oleh Negara dari tanah yang diambilalih sehingga menyebarkan manfaat yang lebih luas dari sekedar hubungan manusia dengan tanah dibandingkan sebelum pengambilalihan.³⁵

A.P. Parlindungan menjelaskan bahwa mengenai istilah *land reform* itu kurang tepat sebagai istilah teknis yang berlaku untuk UUPA. Istilah *land reform* yang dikenal di Indonesia mengandung pengertian politis, artinya istilah yang sering digunakan oleh negara-negara blok timur dengan adagium *land to the tiller*. *Land reform* ini mereka kumandangkan untuk memikat hati para petani yang menderita tekanan dari *landlord* untuk kepentingan politis.³⁶

Land reform itu bersifat politis, sosial, dan ekonomi. Motif politik sering dianggap sebagai upaya terakhir namun yang paling menguntungkan, motif sosial pada dasarnya menyangkut tentang kesetaraan sosial atau keadilan sosial, sedangkan motif ekonomi didasarkan pada masalah efisiensi.³⁷ *Land reform* juga berarti perombakan dan restrukturisasi aturan-aturan dan prosedur dalam upaya untuk membuat sistem kepemilikan tanah yang konsisten dengan persyaratan

³³ Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 48.

³⁴ Lihat pendapat Boedi Harsono dalam Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 207.

³⁵ Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 48.

³⁶ A. P. Parlindungan, *Op.Cit.*, h. 4.

³⁷ Lihat pendapat Russel King dalam Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 49.

keseluruhan pembangunan ekonomi, *land reform* adalah upaya yang secara sengaja bertujuan untuk merombak dan mengubah sistem agraria yang ada dengan maksud untuk meningkatkan distribusi pendapatan pertanian sehingga kemudian dapat mendorong pembangunan pedesaan.³⁸

Land reform merupakan perubahan secara mendasar mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Program-program *land reform* meliputi:

- a. Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas,
- b. Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*,
- c. Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya,
- d. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan,
- e. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, dan
- f. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.³⁹

Pengertian yang dikembangkan oleh UUPA itu sendiri sebenarnya adalah *agrarian reform* yang mana di dalamnya tercakup pula *land reform* oleh karena *agrarian reform* yang dimaksud dalam UUPA adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) yang mencakup bumi, air, dan ruang angkasa, bukan sekedar *land* saja. Bumi yang dimaksud di sini adalah baik permukaan bumi maupun di dalam bumi, air yang dimaksud adalah baik perairan lautan dan juga bumi yang terdapat di bawah perairan tersebut, sedangkan ruang angkasa yang dimaksud adalah ruang yang terdapat di atas permukaan bumi dan

³⁸ *Ibid*, h. 50.

³⁹ Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 213.

di atas permukaan laut. UUPA sebagai induk *land reform* telah mengatur hal-hal sebagai berikut:

1. Pasal 7 UUPA mengatur bahwa “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Dalam istilah *land reform*, hal ini disebut “Latifundi” atau *grootgrond bezitter* atau yang akan berkembang menjadi *landlordism*.
2. Pasal 10 ayat (1) UUPA mengatur bahwa “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”. Hal ini dalam istilah *land reform* internasional disebut sebagai *absenteeism* dan dikembangkan lagi sebagai *land to the tiller*.
3. Pasal 11 ayat (1) UUPA mengatur bahwa “Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas”. Jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, maka dalam istilah *landreform* disebut sebagai *mixation of rent* dan *fixation of labour wages*.
4. Pasal 12 ayat (1) mengatur bahwa “Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong-royong lainnya”. Di Indonesia telah memilih bentuk Koperasi Unit Desa (KUD) dan kelompok tani. Di negara lain seperti Taiwan ada yang namanya *Farmers*

Association sebagai wadah organisasi dan koperasi dimana tiap petani masih mempunyai hak atas tanahnya sendiri dan keuntungan yang diperoleh karena kerjasama dan gotong royong tersebut merupakan penghasilan sendiri, sama seperti sistem yang dijalankan oleh KUD dan Kelompok Tani di Indonesia.

5. Pasal 13 UUPA mengatur sebagai berikut:

- (1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga-negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.
- (2) Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
- (3) Usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan Undang-undang.
- (4) Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria.

Untuk mencapai tujuan ini tentunya harus ada teknologi baru, bibit unggul, penyuluhan pertanian, irigasi, pupuk, pestisida, dan sebagainya yang kesemuanya merupakan rekomendasi dari *Food and Agriculture Organization of the United Nation* (FAO UN).

6. Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UUPA mengatur sebagai berikut:

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.

Hal ini dalam istilah *land reform* disebut dengan istilah *ceiling* (batas maksimum). Batas maksimum yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian tersebut masih terlalu tinggi jika dibandingkan dengan negara-negara lain yang menggunakan antara 1 sampai 3 hektar sebagai batas maksimum, seperti misalnya di Jepang

memakai batas 3 cho (lebih kurang 1 ha). Batas *ceiling* tersebut tentunya harus diperhitungkan bahwa mereka akan dapat hidup layak dari persawahannya. Di Malaysia, 3 ha dianggap sebagai suatu yang ideal. Hal ini tentunya tergantung pada perkembangan teknologi baru. Sebaliknya batas minimum dapat dicapai dengan suatu larangan fragmentation ataupun dengan suatu *land consolidation* yang ditetapkan dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

7. Pasal 17 ayat (3) UUPA mengatur bahwa “Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah”. Dalam *land reform* internasional disebut sebagai *surplus land* dan *redistribution of surplus land*.
8. Pasal 19 ayat (1) UUPA diatur bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Pendaftaran tanah merupakan salah satu rekomendasi dari FAO untuk *land reform* yang berguna untuk kepastian hukum dan sekaligus pula untuk mencegah terjadinya absentsensi dan latifundi, termasuk pula untuk mengetahui tanah-tanah surplus. Hal yang terpenting dari pendaftaran tanah ini adalah kepastian hukum bagi rakyat akan hak-hak dan kewajibannya dan juga pemerintah dapat merencanakan suatu perencanaan umum tentang *land use* dari tanah dan memajukan kehidupan para petani.⁴⁰

⁴⁰ A. P. Parlindungan, *Op.Cit.*, h. 5-7

Menurut Urip Santoso, UUPA memuat 4 (empat) asas *land reform* yakni:

- a. Asas penghapusan tuan-tuan tanah besar.
Asas ini dimuat dalam Pasal 7 UUPA yang menetapkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.
- b. Asas pembatasan luas tanah maksimum dan/atau minimum tanah.
Asas ini dimuat dalam pasal 17 UUPA yakni:
 - (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
 - (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
 - (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
 - (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.
- c. Asas larangan pemerasan orang oleh orang lain.
Asa ini termuat dalam Pasal 11 UUPA, yakni:
 - (1) Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.
 - (2) Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan kepentingan nasional diperhatikan dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah.
- d. Asas kewajiban mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif atas tanah pertanian.
Asas ini dimuat dalam Pasal 10 UUPA, yakni:
 - (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
 - (2) Pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ayat (1) ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
 - (3) Pengecualian terhadap azas tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.⁴¹

⁴¹ Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 208-209

Tanah-tanah yang menjadi objek *land reform* yang akan dibagikan (didistribusikan) kepada petani yang belum memiliki tanah diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, yakni:

- a. Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai maksud dalam Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut.
- b. Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah karena pemiliknya berdomisili di luar kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan.
- c. Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara, sebagai yang dimaksud dalam diktum keempat huruf a Undang-Undang Pokok Agraria.
- d. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Soeprapto menjelaskan bahwa tujuan *land reform* di Indonesia adalah:

- a. Pemerataan penguasaan/pemilikan tanah pertanian untuk meratakan hasil produksinya.
- b. Mengakhiri sistem kapitalisme dan feodalisme dalam penguasaan, pemilikan, dan pengusahaan di bidang keagrariaan.
- c. Meningkatkan produksi pertanian.
- d. Meningkatkan taraf hidup petani dan rakyat pada umumnya.
- e. Meningkatkan harga diri para penggarap dan meningkatkan gairah kerja.
- f. Menghilangkan jurang pemisah antara golongan kaya dan miskin.⁴²

Adrian Sutedi menjelaskan pula bahwa tujuan *landreform* adalah:⁴³

- a. Tujuan sosial ekonomis.
 - 1) Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi sosial hak milik.
 - 2) Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat dengan penggunaan teknologi moderen.
- b. Tujuan sosial politik.
 - 1) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah secara luas.
 - 2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian yang adil atas hasilnya. Ini berarti setiap orang mempunyai kesempatan yang

⁴² Lihat pendapat R. Soeprapto dalam *Ibid.*, h. 211.

⁴³ Lihat pendapat Adrian Sutedi dalam *Ibid.*, h. 211-212.

sama untuk memperoleh kesejahteraan dan kemajuan serta melepaskan diri dari ketergantungan pada orang lain.

c. Tujuan sosial psikologis.

- 1) Meningkatkan kegairahan kerja para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai kepemilikan tanah.
- 2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dan penggarap.
- 3) Meningkatkan kepercayaan dan harga diri rakyat tani sesuai dengan harkat dan martabat sebagai manusia.

7. Konsep *Access Reform*

Reforma agraria di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 yang mengamanatkan kepada pemerintah antara lain untuk melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat serta menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum. Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 menyatakan bahwa:

Pembaruan Agraria adalah mencakup suatu proses berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Perkataan “berkesinambungan” dalam Pasal 2 tersebut di atas berarti melihat pembaruan agraria masa lalu, masa kini dan masa akan datang. Setiap usaha pembaruan, jika ingin berhasil tidak boleh menutup mata mengenai apa yang ada, apa yang ditinggalkan, dan sejarah pertumbuhannya. Produk hukum masa lalu yang sampai sekarang masih berlaku perlu peninjauan kembali untuk diverifikasi dan difalsifikasi apakah masih relevan dan cocok dengan kebutuhan sekarang dan masa yang akan datang. Berdasarkan hal ini, maka kemudian ditetapkan apa yang seharusnya dilakukan bagi tujuan masa yang akan datang

melalui penafsiran yang futuristik.⁴⁴ Berdasarkan Pasal 2 tersebut terlihat bahwa ada 2 (dua) bagian pokok, yakni aspek penguasaan dan kepemilikan di satu sisi serta aspek penggunaan dan pemanfaatan di sisi lainnya. Penataan penguasaan dan kepemilikan tersebut merupakan kegiatan utama *land reform*.

Bernhard Limbong menjelaskan bahwa:⁴⁵

Access reform adalah suatu penyediaan akses/sarana bagi masyarakat (subjek penerima redistribusi tanah) terhadap segala hal yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan tanah pertanian sebagai sumber kehidupan petani (partisipasi ekonomi politik, modal, pasar, teknologi, pendampingan, peningkatan kapasitas dan kemampuan).

Accessreform seyogyanya dilakukan oleh instansi penyedia akses/sarana kepada petani penerima tanah yang tergabung dalam kelompok tani dengan bantuan fasilitasi dari BPN yang dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota bertindak sebagai fasilitator. *Accessreform* dilaksanakan dengan menggandeng pihak ketiga seperti bank atau lembaga keuangan dan dinas-dinas teknis terkait lainnya. Penyedia akses/sarana tersebut dapat dikembangkan berdasarkan potensi yang ada pada masing-masing daerah sehingga tiap daerah akan mendapatkan akses/sarana yang berbeda karena bergantung pada potensi masing-masing daerah. Demi keberhasilan kegiatan yang dimaksud dibutuhkan urutan pelaksanaan kegiatan yang dimulai dari penggalan potensi daerah, koordinasi antar kelompok tani, instansi terkait dan BPN (Kantor Pertanahan), penyuluhan, sampai pada penandatanganan perjanjian kerjasama.⁴⁶

⁴⁴ Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, h. 37.

⁴⁵ Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 299.

⁴⁶ *Ibid*, h. 299-300.

8. Konsep Kesejahteraan

Fungsi dasar Negara adalah "mengatur" untuk menciptakan *law and order* dan "mengurus" untuk mencapai kesejahteraan.⁴⁷ Keberadaan peran negara dalam upaya mensejahterakan ini dikemukakan oleh Joseph Agassi bahwa "*There are, broadly speaking, three or four patterns of government, the traditional, the collective*" (these may be the same or not; this is of no consequence), *the individualist, and the welfare*.⁴⁸ Dalam *Black's Law Dictionary* dijelaskan bahwa "*Welfare state is a nation in which the government undertakes various social insurance programs, such as unemployment compensation, old-age pensions, family allowances, food stamps, and aid to the blind or deaf*".⁴⁹ Istilah "*welfare*" itu sendiri diartikan sebagai berikut:

1. *Well-being in any respect, prosperity.*
2. *A system of social insurance providing assistance to those who are financially in need, as by providing food stamps and family allowances. – also termed (historically) poor relief.*⁵⁰

Kesejahteraan merupakan representasi yang bersifat kompleks karena multidimensi, mempunyai keterkaitan antar dimensi dan ada dimensi yang direpresentasikan. Perumusan tentang batasan antara substansi kesejahteraan dan representasi kesejahteraan ditentukan oleh perkembangan praktik kebijakan yang dipengaruhi oleh ideologi dan kinerja negara yang tidak lepas dari pengaruh dinamika pada tingkat global. Bernhard Limbong menjelaskan bahwa:

⁴⁷ Darmawan T. dan Sugeng B., *Memahami Negara Kesejahteraan: Beberapa Catatan bagi Indonesia*, Jurnal Politika, Jakarta, 2006, h. 21.

⁴⁸ Joseph Agassi, *The Theory and Practice of the welfare State*. Tel-Aviv University and York University, Toronto, 1990, page. 2.

⁴⁹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, A Thompson Business: West, St. Paul, 2004, h. 1625.

⁵⁰ *Ibid*

Kesejahteraan atau sejahtera memiliki 4 (empat) arti. **Pertama**, dalam istilah umum, sejahtera merujuk ke keadaan yang baik, kondisi manusia dimana orang-orangnya dalam keadaan makmur, sehat, dan damai. **Kedua**, dalam ekonomi, sejahtera dihubungkan dengan keuntungan benda. Sejahtera memiliki arti khusus resmi atau teknikal seperti dalam istilah fungsi kesejahteraan sosial. **Ketiga**, dalam kebijakan sosial, kesejahteraan sosial menunjuk pada jangkauan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini adalah istilah yang digunakan dalam ide Negara sejahtera. **Keempat**, di Amerika Serikat, sejahtera menunjuk pada uang yang dibayarkan oleh pemerintah kepada orang yang membutuhkan kemampuan financial, tetapi tidak dapat bekerja, atau yang keadaan pendapatan yang diterimanya untuk memenuhi kebutuhan dasar tidak berkecukupan. Jumlah yang dibayarkan biasanya jauh di bawah garis kemiskinan dan juga memiliki kondisi khusus, seperti bukti sedang mencari pekerjaan atau kondisi lain, seperti ketidakmampuan atau kewajiban menjaga anak, yang mencegahnya untuk dapat bekerja. Dalam beberapa kasus, penerima dana bahkan diharuskan bekerja dan dikenal sebagai *workfare*.⁵¹

Lebih lanjut Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore, Thompson, serta

Suharto mengatakan bahwa:

Pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna. **Pertama**, sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan nonmaterial. Sementara itu, Midgley dan beberapa temannya mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “...a condition or state of human well-being”. Manusia dikatakan sejahtera apabila kehidupannya aman dan bahagia karena kebutuhan dasarnya akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi. Selain itu, dikatakan sejahtera apabila manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya. **Kedua**, sebagai Pelayanan Sosial. Di Inggris, Australia, dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan, dan pelayanan sosial personal (*personal social services*). **Ketiga**, sebagai tunjangan sosial. Khususnya di Amerika Serikat (AS), tunjangan sosial diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang miskin, cacat, penganggur, kondisi ini menimbulkan konotasi buruk pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut “*social illfare*” ketimbang “*social welfare*”. **Keempat**, sebagai proses atau usaha terencana. Hal ini dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial,

⁵¹ Bernhard Limbong (selanjutnya disebut Bernhard Limbong III), *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan; Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, h. 27.

masyarakat, maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama), melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian kedua), dan tunjangan sosial (pengertian ketiga). Pengertian tentang kesejahteraan Negara tidak dapat dilepaskan dari empat definisi kesejahteraan di atas.⁵²

Pada dasarnya kesejahteraan masyarakat sangat tergantung pada kekayaan sumber daya alam suatu negara yang mana Negara dengan sumber daya alam melimpah hampir dapat dipastikan menjadi Negara yang makmur. Tetapi yang kita rasakan adalah berbanding terbalik dengan keseharusan yang semestinya dimana belum tentu Negara dengan sumber daya alam berlimpah dapat menjadi Negara yang makmur. Itu semua tergantung pada cara pemerintah suatu Negara tersebut dalam mengelola dan mengatur hasil sumber daya alam itu sendiri. Pengelolaan hasil sumber daya alam yang melimpah sangat bergantung pada pengaruh pasar dan kondisi Negara itu sendiri. Jadi, tidak heran jika ada Negara dengan sumber daya alam yang melimpah tapi kondisi masyarakatnya melarat atau biasa-biasa saja. Sedangkan suatu Negara dengan sumber daya alam yang terbatas, kondisi masyarakatnya makmur dan sentosa.

Kesejahteraan juga dapat diwujudkan dengan perlakuan kebijakan pemerintah terhadap keadaan dalam Negerinya itu sendiri. Misalnya saja pemberlakuan pajak yang terlalu tinggi di pasar, dan lain-lain. Jika masyarakat menjual barang ke pasar dengan pajak yang tinggi, dapat dipastikan hasil yang didapatkan masyarakat pun cenderung sedikit. Kesejahteraan sosial adalah mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai tingkat kehidupan masyarakat yang lebih baik. Menurut Pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (LNRI Tahun 2009 Nomor

⁵²*Ibid*, h. 73.

12, TLNRI Nomor 4967) disebutkan bahwa “Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”.

Kesejahteraan sosial sebagai fungsi terorganisir adalah kumpulan kegiatan yang bermaksud untuk memungkinkan individu-individu, keluarga-keluarga, kelompok-kelompok dan komunitas-komunitas menanggulangi masalah sosial yang diakibatkan oleh perubahan kondisi-kondisi. Di samping itu, secara luas, kesejahteraan sosial berfungsi lebih lanjut ke bidang yang lebih luas di dalam pembangunan sosial suatu negara. Pada pengertian yang lebih luas, kesejahteraan sosial dapat memainkan peranan penting dalam memberikan sumbangan untuk secara efektif menggali dan menggerakkan sumber-sumber daya manusia serta sumber-sumber material yang ada di suatu negara agar dapat berhasil menanggulangi kebutuhan-kebutuhan sosial yang ditimbulkan oleh perubahan, dengan demikian berperan serta dalam pembinaan bangsa.

Dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dijelaskan bahwa:

Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sila kelima Pancasila menyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 ini, yang dimaksud dengan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat

dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.⁵³ Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ini dilakukan dengan tujuan untuk:

1. Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup;
2. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian;
3. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial;
4. Meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
5. Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
6. Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.⁵⁴

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ini ditujukan kepada perseorangan/individu, keluarga, kelompok, dan komunitas. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ini diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial, yakni kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, keterpencilan, keturunan sosial dan penyimpangan perilaku, korban bencana, dan atau korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi.⁵⁵

⁵³ Pasal 1 butir 2 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

⁵⁴ Pasal 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

⁵⁵ Pasal 5 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

1.7. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis normatif. Tipe penelitian yuridis normatif adalah pendekatan masalah yang mempunyai maksud dan tujuan untuk mengkaji perundang-undangan dan peraturan yang berlaku juga kajian teoritis dari literatur yang ada yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan yang dibahas di dalam penelitian ini. Penelitian hukum ini termasuk kategori *reform-oriented research*. Menurut Terry Hutchinson, *Reform-Oriented Research is research which intensively evaluates the adequacy of existing rules and which recommends changes to any rules by found wanting*.⁵⁶ Penelitian ini adalah menganalisa *Acces Reform* dalam kerangka Reforma Agraria untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). *Statute approach* dilakukan dengan mengkaji dan memahami ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan di bidang keagrariaan dan ketatanegaraan. Manfaat penggunaan pendekatan perundang-undangan adalah untuk mencari *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan”.⁵⁷ Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan nantinya akan mencari hakekat dan menangkap kandungan filosofis dari

⁵⁶ lihat Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., Australia, 2006, h. 7.

⁵⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, h. 93.

pembentukan undang-undang itu. Dengan memahami kandungan filosofis yang ada dalam undang-undang tersebut, maka akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan fenomena yang dihadapi.⁵⁸

Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) beranjak dari pandangan-pandang dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan untuk diterapkan sesuai tujuan penulisan ini.

Pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*) dipergunakan untuk memperbandingkan reforma agraria di negara lain. Pendekatan perbandingan ini dipergunakan karena reforma agraria merupakan sesuatu yang universal yang terjadi di hampir semua Negara di dunia, khususnya Negara-negara maju. Peter Mahmud Marzuki⁵⁹ menyatakan bahwa “pendekatan perbandingan bermanfaat bagi penyingkapan latar belakang terjadinya ketentuan hukum tertentu untuk masalah yang sama di kedua negara”. Dalam penelitian ini, pendekatan perbandingan dipergunakan untuk memperbandingkan mengenai reforma agraria yang dilaksanakan di Indonesia dibandingkan dengan reforma agraria di negara Jepang, Prancis, dan Taiwan. Pemilihan negara-negara tersebut sebagai rujukan perbandingan didasari oleh beberapa pertimbangan, yakni bahwa karakter

⁵⁸*Ibid*, h. 94.

⁵⁹*Ibid*, h. 133.

negara-negara tersebut hampir sama dengan karakter Negara Republik Indonesia.⁶⁰

3. Sumber Bahan Hukum

Menurut Morris L. Cohen⁶¹ bahwa “Sumber hukum primer akan terdiri dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan, sedangkan sumber hukum sekunder akan berupa berbagai bentuk kepustakaan di bidang hukum maupun bidang yang terkait termasuk didalamnya pandangan-pandangan dari para pakar hukum”. Bahan hukum dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, terdiri dari:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
 - c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - d. Undang-undang yang terkait dengan *land reform*
 - e. Undang-Undang yang bersifat Sektoral.
 - f. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial.
 - g. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
 - h. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.

⁶⁰ Karakter yang dimaksudkan di sini adalah baik bentuk negara (negara republik) maupun ciri negara negara tersebut (negara agraris dan industri). Negara Republik Indonesia merupakan negara yang berbetuk republik dengan cirinya sebagai negara kepulauan dan negara agraris. Republik Indonesia memang bukan negara indutri, tetapi di Indonesia juga berkembang beberapa kegiatan industri.

⁶¹Morris L. Cohen dan Kent C. Olson, *Legal Reserach in A Nutshell*, West Publishing Company, St. Paul Minnesota, h. 1-3.

- i. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.
 - j. Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian, baik berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, maupun Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang didapatkan dari literatur-literatur dan makalah-makalah, karya ilmiah, jurnal serta artikel-artikel yang berkaitan dengan objek penelitian, termasuk artikel-artikel yang didapatkan lewat penelusuran internet yang mendukung penelitian ini.

4. Prosedur Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode studi literatur yang dilakukan untuk mendapatkan bahan hukum primer maupun sekunder. Pengumpulan atau inventarisasi bahan hukum ini terlebih dahulu dengan mengklasifikasikan bahan hukum tersebut pada pokok permasalahan yang dibahas, yaitu bahan hukum mengenai keagrariaan dan ketatanegaraan. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diinventarisasi tersebut kemudian akan diolah dan dikaji secara mendalam sehingga diperoleh gambaran yang utuh mengenai persoalan hukum yang diteliti. Bahan hukum primer maupun sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas.

Pengolahan dan analisis bahan hukum bertujuan untuk menemukan kebenaran pragmatis dan/atau koherensi. Pengolahan dan analisa bahan hukum tersebut sangat substansial dalam penelitian hukum dikarenakan bahan-bahan hukum tersebut bersifat preskriptif. Analisis sumber hukum dalam penelitian ini menggunakan metode interpretasi guna menyesuaikan antara peraturan yang berlaku dengan asas hukum dan teori hukum sehingga dapat digunakan untuk memecahkan isu hukum. Interpretasi hukum yang digunakan adalah interpretasi secara gramatikal atau tata bahasa, interpretasi sistematis, dan interpretasi historis. Dari hasil analisis melalui metode penafsiran bahan hukum ini, diharapkan akan dihasilkan suatu pembahasan yang cukup komprehensif dan ditarik konklusi dalam bentuk argumentasi.

1.8. Sistematika Penulisan

Penulisan disertasi akan disusun dalam 5 Bab yang terdiri dari 3 bab tentang teori dan pembahasan atas masalah yang diteliti dan 2 bab lainnya merupakan bab pendahuluan dan penutup. Secara keseluruhan dari bab tersebut tersusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I merupakan bab Pendahuluan, memuat tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan. Latar belakang masalah menguraikan tentang perlunya melakukan penelitian dan penulisan disertasi ini, rumusan masalah merupakan fokus, batasan, dan arah penelitian, sedangkan metode penelitian menjelaskan tentang tipe penelitian, pendekatan yang

digunakan, sumber bahan hukum, serta prosedur pengumpulan dan analisis bahan hukum.

Bab II membahas tentang dimensi filosofi *accessreform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pembahasan akan meliputi korelasi filosofis antara manusia, sumber daya alam, dan kesejahteraan; dan reforma agraria sebagai instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Bab III membahas tentang konsep *access reform* dalam kerangka teori keadilan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pembahasan akan meliputi konsep *accessreform* dalam mewujudkan keadilan sosial, konsep *access reform* sebagai konsep pembangunan yang demokratis dan berkeadilan, pengalaman reforma agraria di indonesia, pengalaman reforma agraria di negara Jepang, Prancis, dan Taiwan, serta Prinsip *GoodGovernance* Dalam Hukum Agraria Nasional.

Bab IV membahas tentang Reforma Agraria sebagai dasar dalam pembaruan Hukum Agraria Nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pembahasan akan dititikberatkan pada konsep *accessreform* dalam kerangka reforma agraria, akses masyarakat dalam peraturan perundang-undangan, norma agraria sebagai suatu hal yang mendasar (*fundamental things*), serta basis dan orientasi konstitusi negara maju atau negara modern yang mengakomodir norma agraria di dalamnya.

Bab V Penutup berisi tentang Kesimpulan dan saran berupa rekomendasi hasil penelitian.

BAB II

DIMENSI FILOSOFI *ACCESSREFORM* DALAM KERANGKA REFORMA AGRARIA UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT

II.1. Korelasi Filosofis Antara Manusia, Sumber Daya Alam, dan Kesejahteraan

1. Tanah

Tanah adalah salah satu sumber daya alam yang merupakan kebutuhan yang hakiki bagi manusia dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban suatu bangsa. Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting oleh karena sebagian besar dari kehidupan manusia adalah bergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Tanah adalah tempat bermukim dari sebagian besar umat manusia disamping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha pertanian dan atau perkebunan sehingga pada akhirnya tanah pulalah yang menjadi tempat peristirahatan terakhir bagi manusia.

Tanah bagi kehidupan manusia tidak saja mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata, akan tetapi menyangkut pula masalah-masalah sosial, politik, budaya dan juga mengandung aspek pertahanan dan keamanan. Berpangkal tolak dari asumsi tersebut, maka dalam suasana pembangunan yang semakin marak ini kebutuhan akan tanah semakin meningkat dan dalam pemecahan masalahnya seharusnya memperhatikan dan melakukan suatu pendekatan yang terpadu serta senantiasa dilandasi oleh suatu kebijakan yang bersumber pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(UUD NRI 1945), Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Mengenai istilah “tanah” itu sendiri, dalam *Black’s Law Dictionary*, istilah “*land*” diartikan sebagai:

- a. *An immovable and indestructible three-dimensional area consisting of a portion of the earth’s surface, the space above and below the surface and everything growing on or permanent affixed to it.*
- b. *An estate or interest in real property.*⁶²

Peter Butt memberikan pemahaman tentang *land* bahwa “*the word “land” is not only the face of the earth, but everything under it or over it*”.⁶³ Kemudian Imam Sudiyat menjelaskan bahwa:

Sebagai pengertian geologis-agronomis, tanah ialah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, dan tanah perkebunan. Sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut tanah bangunan. Di dalam tanah garapan itu dari atas ke bawah berturut-turut terdapat sisiran garapan sedalam irisan bajak, lapisan pembentukan humus dan lapisan dalam.⁶⁴

Sunindhia dan Ninik Widiyanti mengemukakan bahwa selaku fenomena yuridis hukum positif kita, tanah dikualifikasikan sebagai permukaan bumi, sedangkan di dalam pengertian “bumi” itu termasuk pula tanah dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.⁶⁵ Pembatasan pengertian “tanah” dengan “permukaan bumi” dapat pula kita jumpai di dalam Penjelasan pasal demi pasal atas Pasal 1 UUPA. Sehubungan dengan itu, Penjelasan Umum UUPA Bagian II/(1) menyebutkan bahwa “Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang”. Dalam Peraturan

⁶² Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary*, Op.Cit., h. 892.

⁶³ Peter Butt, *Introduction to Land Law*, The Law Book Company Limited, Second Edition, Sydney, 1980, h. 7

⁶⁴ Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1988, h. 8.

⁶⁵ *Ibid.*

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 angka 2 dijelaskan pula bahwa “Bidang Tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas”.

Pengertian-pengertian yang telah diuraikan di atas tidak banyak menjelaskan hubungan tanah (hak penguasaan tanah) dengan manusia sebagai hubungan hukum yang konkrit atau pengaruh tanah terhadap perbuatan manusia dalam kehidupan sehari-hari. Tanah begitu berarti untuk kelangsungan hidup manusia dan bahkan untuk perluasan usahanya atau bisnisnya. Semakin banyak manusia yang mendiami suatu wilayah atau semakin berkembang suatu daerah, maka kebutuhan akan tanah meningkat serta harga tanah pun semakin tinggi. Di jaman modern seperti sekarang, tanah tidak lagi sekadar tempat mendirikan rumah dan bercocok tanam atau berburu seperti yang dilakoni manusia zaman pra sejarah, tetapi tanah sudah menjadi komoditi yang senantiasa diburu oleh manusia. Tanah telah berkembang menjadi salah satu simbol kekayaan atau kekuasaan. Dengan memiliki tanah yang luas, seseorang secara sosiologis ditempatkan pada status sosial tertentu dalam strata masyarakat. Karena pentingnya benda tak bergerak ini, maka Negara –Pemerintah– berusaha mengatur peruntukan dan penggunaan tanah. Konstitusi Negara Republik Indonesia memberikan kewenangan tersebut kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk melaksanakannya, yakni pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Dalam pasal ini tampaknya kepentingan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan dasar dikuasainya tanah oleh negara.

Pembangunan memang membutuhkan tanah sebagai tempat melakukan aktifitas ekonomi mulai dari yang kecil sampai yang besar seperti misalnya kawasan industri, perkebunan, pariwisata dan pemukiman. Ironisnya dalam pelaksanaannya tidak jarang menimbulkan ekses yang merugikan masyarakat, khususnya masyarakat ekonomi lemah. Tanah mereka masuk dalam lokasi yang direncanakan untuk kegiatan pembangunan sehingga mereka harus pergi meninggalkan tanahnya. Ini berarti pula bahwa mereka harus memutuskan hubungan dengan tanah yang sejak lama mereka diami yang juga merupakan sumber penghidupannya. Pengadaan tanah juga seringkali melibatkan pihak-pihak yang mencari keuntungan pribadi dengan melakukan teror terhadap masyarakat yang menguasai tanah supaya segera melepaskan hak atas tanahnya kepada pengusaha yang membutuhkan tanah untuk kepentingan bisnis. Kebutuhan akan tanah ini telah menciptakan kepentingan di seputar tanah terus meningkat dengan berbagai modus dalam memperolehnya.

Tanah merupakan suatu faktor yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat, terlebih lagi di lingkungan masyarakat Indonesia yang sebagian besar penduduknya menggantungkan kehidupan dari tanah.⁶⁶ Mahendra menyatakan bahwa “tanah merupakan bagian dari kehormatan”, karena itu tanah bukan saja dilihat dalam hubungan ekonomis sebagai salah satu faktor produksi, tetapi lebih dari itu tanah mempunyai hubungan emosional dengan masyarakat.⁶⁷ Tanah merupakan sesuatu yang paling berharga dan bernilai dalam kehidupan

⁶⁶ Boedi Harsono (selanjutnya disebut Budi Harsono III), *Hukum Agraria Indonesia; Himpunan Peraturan-Peraturan Tanah*, Cetakan Ke-18 (revisi), Djembatan, Jakarta, 2007, h. 95.

⁶⁷ A. Oka Mahendra, *Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat Yang Berkeadilan Sosial Dalam Kebijakan Pembangunan Pertanahan*, Makalah disampaikan pada Simposium Bidang Pertanahan, DPP Golkar 11-14 September 1990, Jakarta, 1990, h. 9.

masyarakat, terlebih lagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris dimana sebagian besar penduduk hidup dari sektor pertanian dan umumnya tinggal di pedesaan sebagai petani dengan kegiatan bercocok tanam.

Dari uraian di atas dapat disimak bahwa tanah adalah merupakan bagian kehidupan masyarakat dan bahkan juga bagian dari kehormatan suatu masyarakat. Manusia hidup untuk mendiami dan menguasai bumi ini tentunya mendiami dan menguasai tanah. Untuk mendiami dan menguasai tanah manusia harus mampu memanfaatkannya secara baik dan optimal. Tentunya hal ini akan terjadi bila dalam prosesnya manusia bertindak dan berlaku menurut aturan-aturan, hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang diselaraskan dengan keberadaan dan proporsinya masing-masing.

2. Sumber Daya Alam

Manusia membutuhkan sumber daya alam untuk diolah dan dimanfaatkan dalam mempertahankan kehidupannya. Hanya saja, terkadang manusia berlebihan dalam mengeksploitasi sumber daya alam sehingga keseimbangan lingkungan mengalami gangguan. Sumber daya alam yang diperlukan mempunyai keterbatasan dalam banyak hal, yaitu keterbatasan tentang ketersediaan menurut kuantitas, kualitas, ruang dan waktu. Oleh sebab itu diperlukan pengelolaan sumber daya alam yang baik dan bijaksana. Sumber daya alam dan kehidupan manusia memiliki hubungan yang sangat erat, kehidupan manusia tidak akan berjalan tanpa air, udara, dan hasil hutan, serta sumber daya alam lainnya. Begitupun sebaliknya air, udara dan lainnya tidak dapat terjaga dan terlestarikan dengan baik apabila manusia tidak menggunakannya dengan bijaksana.

Sumber Daya Alam (SDA) berarti sesuatu yang ada di alam yang berguna dan mempunyai nilai dalam kondisi dimana kita menemukannya. Sesuatu dikatakan SDA apabila memenuhi 3 (tiga) syarat yaitu sesuatu itu ada, dapat diambil, dan bermanfaat. Pemahaman mengenai SDA akan semakin jelas jika dilihat menurut jenisnya. Berdasarkan wujud fisiknya, SDA dapat dibedakan menjadi 4 klasifikasi, yaitu Sumber daya Lahan, Sumber daya Hutan, Sumber daya Air, dan Sumber daya Mineral. Sedangkan berdasarkan proses pemulihannya, SDA dibedakan menjadi 3 (tiga) klasifikasi, yaitu:

- a. Sumber daya alam yang tidak dapat habis (*inexhaustible natural resources*), seperti udara, energi matahari, dan air hujan.
- b. Sumber daya alam yang dapat diganti atau diperbaharui dan dipelihara (*renewable resources*), seperti air di danau/sungai, kualitas tanah, hutan, dan margasatwa
- c. Sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable resources/ irreplaceable* atau *stock natural resources*), seperti batubara, minyak bumi, dan logam.⁶⁸

Dalam penggunaannya, SDA yang dapat diperbaharui dan tidak dapat diperbaharui dapat saling melengkapi (komplementer), saling menggantikan (substitusi), atau dapat bersifat netral. Ruang lingkup SDA mencakup semua pemberian alam di bawah atau di atas bumi baik yang hidup maupun yang tidak hidup. Pengertian SDA meliputi semua sumber daya dan sistem yang bermanfaat bagi manusia dalam hubungannya dengan teknologi, ekonomi, dan keadaan sosial tertentu. Definisi ini berkembang dan sekarang mencakup sistem ekologi dan lingkungan. Setelah lepas dari alam dan dikuasai oleh manusia, maka sumber daya tersebut disebut barang-barang sumber daya (*resource commodity*). Dari definisi tersebut menjadi jelas bahwa yang kita ketahui mengenai SDA tergantung

⁶⁸ Muhammad Amir Solihin dan Rija Sudirja, *Pengelolaan Sumber Daya Alam Secara Terpadu Untuk Memperkuat Perekonomian Lokal*, Jurnal Soilrens Volume 8 Nomor 17, Fakultas Pertanian Universitas Padjajaran, Juli 2007, h. 783-784.

pada keadaan yang kita warisi, tingkat teknologi saat ini maupun yang akan datang serta kondisi ekonomi maupun preferensi pasar.⁶⁹

Dalam pengertian umum, sumber daya didefinisikan sebagai sesuatu yang dipandang memiliki nilai ekonomi. Dapat juga dikatakan bahwa sumber daya adalah komponen dari ekosistem yang menyediakan barang dan jasa yang bermanfaat bagi kebutuhan manusia. Definisi lain menjelaskan bahwa sumber daya merupakan aset untuk pemenuhan kepuasan dan utilitas manusia. Untuk itu, sesuatu dapat dikatakan sebagai sumber daya harus memiliki dua kriteria, yakni harus ada pengetahuan, teknologi atau keterampilan (*skill*) untuk memanfaatkannya, dan harus ada permintaan (*demand*) terhadap sumber daya tersebut. Jika kedua kriteria tersebut tidak dimiliki, maka sesuatu itu disebut barang netral. Jika manusia tidak memiliki pengetahuan dan keterampilan untuk memanfaatkan dan tidak ada permintaan (*demand*) untuk komoditas tersebut, maka sesuatu itu masih dikategorikan barang netral. Namun, pada saat permintaan dan teknologi tersedia, maka ia akan menjadi sumber daya atau *resource*. Dengan demikian, dalam pengertian ini, definisi sumber daya terkait dengan kegunaan (*usefulness*), baik untuk masa kini maupun mendatang bagi umat manusia.⁷⁰

Akhmad Fauzi mengklasifikasikan sumber daya alam ke dalam beberapa kelompok, yakni:

1. Berdasarkan skala waktu pembentukan sumber daya itu sendiri.
 - a. Kelompok Stok. Sumber daya ini dianggap memiliki cadangan yang terbatas sehingga eksploitasi terhadap sumber daya tersebut akan menghabiskan cadangan sumber daya. Dengan demikian, kelompok sumber daya alam ini dikatakan tidak dapat diperbaharui (*non-renewable*) atau terhabiskan (*exhaustible*). Termasuk ke

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ Akhmad Fauzi, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan; Teori dan Aplikasi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, h. 2-3.

- dalam kelompok ini antara lain sumber daya mineral, logam, minyak, dan gas bumi.
- b. Kelompok *Flows* (alur). Pada jenis sumber daya ini jumlah kualitas fisik dari sumber daya berubah sepanjang waktu. Berapa jumlah yang dimanfaatkan sekarang bisa mempengaruhi atau bisa juga tidak mempengaruhi ketersediaan sumber daya di masa mendatang. Dengan kata lain, sumber daya jenis ini dikatakan dapat diperbaharui (*renewable*). Dalam kelompok sumber daya ini, untuk regenerasinya ada yang tergantung pada proses biologi dan ada yang tidak. Perlu dicatat bahwa meskipun ada sumber daya yang bisa melakukan proses regenerasi, jika titik kapasitas maksimum regenerasinya sudah dilewati, sumber daya ini akan berubah menjadi sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui.
2. Berdasarkan jenis penggunaan akhir dari sumber daya alam tersebut.
 - a. Sumber daya material, merupakan sumber daya yang dimanfaatkan sebagai bagian dari suatu komoditas. Sumber daya ini dapat dibagi lagi menjadi material metalik (seperti bijih besi dan aluminium) dan material non-metalik (seperti tanah dan pasir).
 - b. Sumber daya energi, merupakan sumber daya yang digunakan untuk kebutuhan menggerakkan energi melalui proses transformasi panas maupun transformasi energi lainnya.⁷¹

Sumber daya alam seperti air, udara, lahan, minyak, ikan, hutan, dan lain-lain merupakan sumber daya yang esensial bagi kelangsungan hidup manusia. Hilangnya atau berkurangnya ketersediaan sumber daya tersebut akan berdampak sangat besar bagi kelangsungan hidup umat manusia di muka bumi ini. Tanpa udara dan air misalnya, manusia tidak dapat hidup. Demikian pula sumber daya alam yang lain seperti hutan, ikan dan lain sebagainya merupakan sumber daya yang tidak saja mencukupi kebutuhan hidup manusia, namun juga memberikan kontribusi yang cukup besar bagi kesejahteraan suatu bangsa. Persoalan mendasar sehubungan dengan pengelolaan sumber daya alam adalah bagaimana kemudian mengelola sumber daya alam tersebut menghasilkan manfaat yang besar bagi manusia dengan tidak mengorbankan kelestarian sumber daya alam itu sendiri.

⁷¹*Ibid*, h. 6-8

Tingkat ketersediaan dan kelangkaan sumber daya alam memberikan indikasi tentang bagaimana seharusnya mengelola sumber daya alam yang langka tersebut agar tidak mengancam kelestariannya dengan tanpa dan atau meminimalkan terjadinya degradasi lingkungan. Macam dan karakterisasi sumber daya alam tidak hanya menggambarkan bagaimana pentingnya sumber daya alam tersebut tetapi yang lebih penting adalah bagaimana sebaiknya sumber daya alam itu dikelola agar memenuhi kebutuhan umat manusia tidak hanya masa kini, tapi juga masa yang akan datang.⁷²

Dari pemaparan mengenai sumber daya alam di atas, dapat dilihat bahwa tanah termasuk sebagai sumber daya alam karena berdasarkan definisinya, sumber daya alam merupakan sesuatu yang dipandang memiliki nilai ekonomi dan segala sesuatu yang muncul secara alami yang dapat digunakan untuk pemenuhan kebutuhan manusia pada umumnya. Tanah digolongkan sebagai sumber daya alam yang dapat diperbaharui yang apabila mengalami kelangkaan akibat eksploitasi berlebihan, maka keseimbangan ekosistem akan terganggu. Tanah termasuk sumber daya alam non-hayati yang penting untuk menunjang kehidupan manusia, pertumbuhan penduduk, dan sumber makanan bagi berbagai jenis makhluk hidup. Tanah adalah media atas sumber daya alam lainnya yang ada di bumi, yakni sebagai media tumbuh bagi tanaman dan sebagai media terkuburnya sumber daya alam mineral seperti batu bara, nikel, biji besi, dan lain-lain sebagainya. Karakteristik tanah sebagai media atas sumber daya alam lainnya merupakan pembeda yang sangat utama antara tanah dengan sumber daya alam lainnya. Pengelolaan tanah sebagai sumber daya alam non-hayati menjadi sangat

⁷² Muhammad Amir Solihin dan Rija Sudirja, *Op.Cit*, h. 748

penting mengingat pesatnya pertumbuhan penduduk dunia dan kondisi cemaran lingkungan yang ada sekarang ini.

Antara agraria dengan sumber daya alam memiliki keterkaitan yang sangat erat, keduanya bertujuan untuk mencapai kemakmuran bersama, keadilan, kesejahteraan, dan keberlanjutan. Dalam prakteknya, istilah agraria seringkali lebih menuju kepada penguasaan dan pemanfaatan tanah, sedangkan sumber daya alam identik dengan sesuatu yang terkandung dalam tanah serta pola pengelolaannya. UUPA tidak pernah mengatur dan menetapkan istilah Sumber Daya Agraria (*Agrarian Resources*) sebagai objek pengaturannya, UUPA hanya menyebutnya dengan kata Agraria. Penambahan kata “Sumber Daya” pada kata “Agraria” adalah untuk menunjukkan suatu potensi atau kekuatan yang dapat digerakkan serta memberi kesan yang dinamis. Sumber Daya Agraria bisa difungsikan sebagai *capital asset* dalam kegiatan perekonomian.⁷³

Henry Campbell Black mengartikan agraria sebagai *relating to land, or to a division of land*.⁷⁴ Di Indonesia, pengertian agraria meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta ruang angkasa seperti yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUPA. Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya meliputi kekayaan alam yang ada di bumi maupun yang ada di dalam air, serta tenaga dan unsur-unsur pada ruang angkasa yang dapat dipergunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan

⁷³ Eman (selanjutnya disebut Eman I), *Prinsip Hukum Ruang Bawah Tanah Untuk Bangunan Gedung Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2006, h. 44-45. Selanjutnya dalam penulisan ini, penulis menyamakan istilah **Sumber Daya Agraria** dengan **Sumber Daya Alam**.

⁷⁴ Lihat pendapat Henry Campbell Black dalam Eman I, *Ibid*, h. 46.

bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lain yang terkait dengan itu (Pasal 48 UUPA).⁷⁵

Sebagai ketentuan dasar atau pokok, UUPA dijabarkan dalam ketentuan-ketentuan yang lebih spesifik. Tentunya ketentuan-ketentuan tersebut merupakan bentuk turunan dari UUPA sehingga secara substantif tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan yang ada pada induknya, yakni UUPA. Namun dalam perkembangannya dewasa ini banyak dijumpai beberapa pengaturan yang semestinya menggunakan UUPA sebagai payung hukumnya (*an umbrella law*) mulai melepaskan diri dan berubah menjadi sektor tersendiri, misalnya Undang-Undang Pertambangan, Undang-Undang Kehutanan, dan undang-undang sektoral lainnya. Tidak digunakannya UUPA sebagai payung hukum terkesan untuk menghindarkan diri dari prinsip-prinsip hukum dalam UUPA terkait dengan kegiatan usaha di lapangan agraria.⁷⁶

3. Korelasi Filosofis Antara Manusia Dengan Tanah dan Sumber Daya Alam

Makhluk adalah segala sesuatu yang diciptakan oleh Tuhan, dan manusia adalah makhluk Tuhan yang terdiri dari jiwa dan raga serta dikarunia akal budi. Manusia itu sendiri adalah makhluk sosial yang berarti bahwa dalam hubungannya dengan masyarakat, manusia membutuhkan manusia yang lain untuk berinteraksi dan kemudian membentuk masyarakat. Manusia berinteraksi dengan manusia lain untuk memenuhi kebutuhan individunya dan interaksi yang kompleks tersebut membentuk masyarakat. Manusia membentuk dan membutuhkan masyarakat,

⁷⁵*Ibid*, h. 48.

⁷⁶*Ibid*, h. 52.

sedangkan masyarakat membutuhkan peran manusia. Dalam kehidupan sehari-hari yang dijalankan manusia suatu saat pasti akan terjadi dilema dalam memutuskan mana yang lebih penting antara kepentingan individu dengan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat. Kepentingan individu kadang berbenturan dengan kepentingan umum. Kedua hal tersebut sama-sama penting dan manusia tidak pernah bisa lepas dari dua hal tersebut karena di satu sisi manusia merupakan individu dan bagian dari masyarakat sedangkan di sisi lain manusia merupakan makhluk sosial.

Peran penting tanah dalam kehidupan manusia adalah untuk tempat tinggal dan tempat melakukan kegiatan, tempat tumbuhnya vegetasi yang sangat berguna bagi kepentingan hidup manusia, tempat berkembangbiaknya hewan yang juga sangat berguna bagi manusia, dan mengandung barang tambang atau bahan galian yang tentunya juga sangat berguna bagi kehidupan manusia. Sebagaimana sifat alamiahnya, manusia pastinya membutuhkan tanah sebagai tempat beraktivitas dan mencari penghidupan, maka hubungan manusia dan tanah adalah tidak dapat terpisahkan. Sedemikian eratnya hubungan tersebut hingga melahirkan bentuk hubungan yang lebih kuat, yakni hubungan sosial, hubungan emosional, dan hubungan spiritual.

Hubungan yang erat dan tidak terpisahkan antara manusia dengan tanah menjadi dasar atas prinsip *Komunalistik Religious* yang terkandung dalam UUPA. Hukum Tanah Nasional yang dilandasi konsepsi Hukum Adat yang mengandung prinsip *Komunalistik Religious* yang memungkinkan adanya penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung kebersamaan. UUPA itu sendiri disusun

berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang merupakan landasan konstitusional pengaturan bidang keagrariaan di Indonesia. Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 (sebelum amandemen) disebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan oleh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ada 3 unsur penting dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945, yakni:

1. Materi pokok-pokok kemakmuran yang dikelola adalah bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
2. Cara pengelolaan dikuasai oleh negara.
3. Tujuan pengelolaan adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

UUPA menganut prinsip Hak Menguasai Negara dimana Hak Menguasai Negara dimaknai bahwa Negara diberi wewenang sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari Bangsa Indonesia untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dan menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan prinsip Hak Menguasai Negara ini kemudian oleh banyak kalangan menilai bahwa paham yang dianut oleh UUPA adalah paham sosialisme walaupun tidak murni karena UUPA juga tetap mengakui adanya hak-hak kepemilikan pribadi, yakni Hak Milik atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 jo. Pasal 20 UUPA.

Dalam doktrin hukum agraria, Hak Bangsa Indonesia atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi, dan menjadi induk bagi hak penguasaan yang lain atas tanah. Hak Bangsa adalah sebutan atau istilah yang dipopulerkan oleh Boedi Harsoni yang merujuk pada pasal 1 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUPA. Hak ini memiliki 2 (dua) unsur, yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Subjek Hak Bangsa adalah seluruh rakyat Indonesia sepanjang masa, yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang, dan yang akan datang. Hak Bangsa meliputi seluruh tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia, maka tidak ada tanah yang merupakan *resnullius*.⁷⁷

Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat *komunalistik* yang berarti bahwa semua tanah yang berada di wilayah Negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hal ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA. Selain itu, Hak Bangsa Indonesia atas tanah juga mempunyai sifat *religijs* yang berarti bahwa seluruh tanah yang berada di wilayah Negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA. Sifat yang lain adalah sifat *abadi* yang berarti bahwa antara bangsa Indonesia dan tanah akan berlangsung tiada terputus untuk selamanya. Hal ini bermakna bahwa selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada

⁷⁷Boedi Harsono I, *Op.Cit.*, h.193.

sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Hubungan abadi ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUPA. Dengan demikian, maka dapat dipahami bahwa sifat komunalistik mewakili hubungan sosial antara manusia dengan tanah, sifat religius mewakili hubungan spritual manusia dengan tanah, dan sifat abadi mewakili hubungan emosional manusia dengan tanah.⁷⁸

Manusia, meskipun merupakan mahluk individu, tetapi secara alamiah mereka hidup berkelompok sehingga dengan demikian segala kepemilikan tidak hanya secara individu melainkan pula secara berkelompok, baik berupa tanah, mata air, maupun area perkebunan. Tanah yang ditanami oleh kelompok, maka akan dikuasai secara bergantian atau berkelompok pula. Sifat alamiah manusia yang hidup berkelompok tersebut tidak menafikkan suatu kenyataan bahwa manusia juga merupakan individu yang membutuhkan pengakuan eksistensi diri dalam hal kepemilikan benda atau yang lainnya. Sebagai makhluk sosial, seorang individu dalam hidup bersama saling hormat-menghormati, saling menghargai dan saling membantu dalam menghadapi segala persoalan hidup dan kehidupan bersama. Isi tugas pokok rakyat terhadap Negara salah satunya meliputi menjaga kelestarian tanah lingkungan beserta isinya, membelanya dari ancaman luar, memelihara dengan sebaik-baiknya dan memanfaatkannya menurut kepatutan serta mengatur segalanya dengan sebaik-baiknya.

Manusia berkelompok sekaligus mahluk individu, maka kebutuhan individu berbeda antara satu sama lain. Hal ini kemudian menciptakan situasi permintaan dan penawaran (*demand and supply*). Lebih jauh lagi ke depan

⁷⁸Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 78.

kemudian muncul mekanisme pertukaran, peminjaman, dan jual-beli. Setelah mengetahui bahwa fungsi tanah bisa diperjual-belikan dan bahkan bisa untuk dibarter atau dihibahkan maupun diwasiatkan, maka fungsi tanah bertambah, yakni mempunyai nilai ekonomi. Pada fase inilah muncul konflik dimana konflik tentu saja membutuhkan perangkat pengadil. Pada konteks ini, maka hukum lahir untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan batasan hak dan kewajiban individu manusia terhadap tanah.

Pada perspektif agama, tanah mempunyai hubungan yang fundamental dengan manusia. Dalam agama Islam, *innalillahi wa'innailaihi roji'un* berarti bahwa “Manusia itu berasal dari Allah dan kembali ke Allah”. Hal ini dapat dimaknai bahwa manusia itu berasal atau diciptakan dari tanah dan akan kembali ke tanah pula, *from dust to dust*. Dengan demikian, maka hubungan tanah dengan manusia adalah bersifat abadi.⁷⁹

Dalam agama Islam, setiap manusia diberi kewajiban untuk menjaga dan memelihara tanah oleh karena nilai yang terkandung pada tanah sangatlah tinggi mencakup nilai filosofi, ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan. Dalam Al-Qur'an Surah Al A'raaf ayat 56 disebutkan bahwa “*Dan janganlah kamu membuat kerusakan di bumi sesudah Allah menciptakan dalam keadaan seimbang dan berdoalah dengan rasa cemas dan penuh harapan. Sesungguhnya Allah dekat kepada orang yang berbuat baik*”. Kemudian Surah Al A'raaf ayat 58 dijelaskan bahwa:

⁷⁹ Julius Sembiring, *Tanah Dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 23 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011, h. 396.

Dan tanah yang baik, tanaman-tanamannya tumbuh subur dengan seizin Allah; dan tanah yang tidak subur, tanaman-tanamannya hanya tumbuh merana. Demikianlah Kami menjelaskan tanda-tanda kebesaran (Kami) bagi orang-orang yang bersyukur.

Selain itu, dalam Surah Ar Rum ayat 41-42 dijelaskan pula bahwa:

Telah tampak kerusakan di darat dan dilaut disebabkan perbuatan manusia, supaya Allah merasakan kepada mereka sebagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar). Katakanlah: Adakanlah perjalanan dimuka bumi dan perhatikanlah bagaimana kesudahan orang-orang yang dulu. Kebanyakan dari mereka itu adalah orang-orang yang mempersekutukan (Allah).

Kemudian dalam Surah Asy-Syu'araa ayat 183 dijelaskan pula bahwa “Dan janganlah kamu merugikan manusia pada hak-haknya dan janganlah kamu merajalela di muka bumi dengan membuat kerusakan”. Beberapa ayat tersebut memperlihatkan bahwa manusia wajib menjaga dan melestarikan alam di sekitarnya, Allah SWT melarang manusia berbuat kerusakan di muka bumi. Bumi sebagai tempat hidup manusia dan makhluk Allah lainnya, sudah dijadikan oleh Allah dengan penuh rahmat-Nya. Gunung-gunung, lembah-lembah, sungai-sungai, lautan, daratan dan lain-lain semua itu diciptakan Allah untuk diolah dan dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya oleh manusia, bukan sebaliknya dirusak dan dibinasakan. Hanya saja ada sebagian kaum yang berbuat kerusakan di muka bumi, mereka tidak hanya merusak sesuatu yang berupa materi atau benda, melainkan juga berupa sikap, perbuatan tercela atau maksiat serta perbuatan jahiliyah lainnya. Untuk menutupi keburukan tersebut sering kali mereka menganggap diri mereka sebagai kaum yang melakukan perbaikan di muka bumi, padahal justru merekalah yang berbuat kerusakan di muka bumi.

Berdasarkan ketentuan dalam Al Qur'an tersebut, ada 3 (tiga) makna yang dapat dipetik sebagaimana dikemukakan oleh Abrar Saleng, yakni:

1. Larangan merusak bumi setelah diciptakan dalam keadaan seimbang, tugas manusia adalah mengelola dan menjaga serta memelihara keseimbangannya karena bumi adalah tempat yang baik bagi kehidupan manusia.
2. Manusia bertugas menciptakan sesuatu yang baik atau kebaikan.
3. Dalam pengelolaan sumber daya alam harus diikuti prinsip keseimbangan, keadilan, dan kejujuran yang berarti bahwa sumber daya alam sebagai sumber kehidupan dan kemakmuran tidak boleh terjadi penumpukan pada segelintir orang atau harus diusahakan adanya aliran *resources*.⁸⁰

Allah SWT melarang umat manusia berbuat kerusakan di muka bumi.

Larangan berbuat kerusakan ini mencakup semua bidang, termasuk dalam hal muamalah, seperti mengganggu penghidupan dan sumber penghidupan orang lain. Selain pandangan Agama Islam, agama lain pun secara teologis dalam alkitabnya masing-masing juga memberikan gambaran hubungan manusia dengan alam (tanah dan sumber daya alam). Dalam pandangan agama Kristen, dalam Kitab Injil digambarkan kesatuan manusia dengan alam, yakni:

Tuhan Allah membentuk manusia dari debu tanah (Kej. 2:7), seperti Ia juga membentuk dari tanah segala binatang, hutan, dan segala burung di udara (Kej. 2:19). Dalam bahasa Ibrani, manusia disebut “Adam”. Nama itu mempunyai akar yang sama dengan kata untuk tanah, “Adamah”, yang berarti warna merah kecokelatan yang mengungkapkan warna kulit manusia dan warna tanah. Dalam bahasa Latin, manusia disebut “Homo” yang juga mempunyai makna yang berkaitan dengan “Humus”, yaitu tanah. Dalam artian itu, tanah yang biasa diartikan dengan bumi, mempunyai hubungan lipat tiga yang kait mengait dengan manusia: manusia diciptakan dari tanah (Kej. 2:7, 3:19, 23), ia harus hidup dari menggarap tanah (Kej. 3:23), dan ia pasti akan kembali pada tanah (Kej. 3:19 dan Maz. 90:3). Di sini terlihat nyata bahwa manusia dan alam (tanah) hidup saling bergantung satu sama lainnya. Oleh karena itu, jika manusia merusak alam, maka secara otomatis berarti ia juga merusak dirinya sendiri.⁸¹

⁸⁰ Abrar Saleng, *Kapita Selekta Hukum Sumberdaya Alam*, Membumi Publishing, Makassar, 2013, h. 7

⁸¹ Robert P. Borrong, *Etika Lingkungan Hidup Dari Perspektif Teologi Kristen*, Jurnal Pelita Zaman, Vol. 13 No. 1, Yayasan Pengembangan Pelayanan Kristen Pelita Zaman, Bandung, 1998, h. 8-18. Lihat pula dalam Zulkifli Aspan, *Konstitusionalisasi Hak Atas Lingkungan Dalam Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2012, h. 105-106.

Dalam ajaran agama Hindu, dogma Hindu mengajarkan juga hubungan manusia dengan alam (tanah dan sumber daya alam). Dogma Hindu mengajarkan bahwa Wisnu hadir dalam segala sesuatu yang mengelilingi kita dan karena segala sesuatu memiliki sifat Ilahi. Hukum karma mengatur evolusi jiwa melalui reinkarnasi berturut-turut. Alam harus dihormati, sebagai komponen yang mewujudkan manifestasi Ilahi dan roh dalam berbagai tahap evolusi spiritual. Ilahi di mana-mana. Sapi suci seperti yang disediakan untuk mengasuh manusia (Krishna, salah satu avatar Wisnu, diwakili sebagai kawanan sapi). Pohon, simbol kelimpahan, dan sungai (khususnya Sungai Gangga) juga disembah.⁸²

Hindu memiliki berbagai teori tentang alam. Chatterjeemembedakan empat mazhab filsafat, yakni:

- a. Teori *Bruthas* (empat unsur: air, bumi, angin dan udara) adalah alat yang digunakan untuk menjelaskan semua fenomena kosmik;
- b. Filosofi *Samkhyam* membedakan antara *Purush* (semangat) dan *Prakriti* (alam). Tiga sifat dasar alam adalah *sattva*, *rajas* dan *tamas*. Pikiran juga merupakan bagian dari *Prakriti*;
- c. Teori *Paramanas* (atom) terkait dengan *Nyaya Vaisheshika*, mirip dengan teori demokratis;
- d. Teori *Mayavada*, terkait dengan realitas fisik alam harus dilampaui.⁸³

Selanjutnya dalam ajaran Agama Budha dijelaskan bahwa keinginan adalah penyebab utama ketidak-bahagiaaan dan penderitaan (*duhkha*), terutama ketika kita menginginkan apa yang tidak bisa kita dapatkan. Akibatnya, kebahagiaan dicapai melalui penolakan dan dengan membatasi diri kita untuk kebutuhan mendesak kita. Manusia tidak mencoba untuk mendapatkan kasih karunia para dewa tetapi melalui kasih sayang dan usaha individu secara konstan,

⁸² Lihat pendapat Gicu-Gabriel Arsene, *The Human-Nature Relationship The Emergence of Environmental Ethics, Paper Bioethics* agrocampusouesteuJournal, 2003, h.5-10, dalam Zulkifli Aspan, *Ibid*, h. 101.

⁸³ *Ibid*, h. 102

dengan mengikuti Jalan Mulia Berunsur Delapan dan mengamati Dharma (hukum moral universal), mereka berusaha untuk pada akhirnya mencapai dunia yang sempurna dari Nirvana. Buddha mendorong non-kekerasan dan karena ini adalah salah satu agama yang paling kompatibel dengan gagasan melestarikan alam.⁸⁴

Ajaran Agama Budha dan Hindu tidak memberikan manusia status "Guru atau penguasa alam". Keduanya meninggikan agamanya non-keterikatan pada barang-barang material dan mempertimbangkan kebodohan menjadi dosa yang memiliki konsekuensi ekologis besar. Namun demikian, Budha memberikan prioritas kepada manusia dan hewan. Semua makhluk menuju pencerahan dalam siklus kematian dan reinkarnasi. Masing-masing makhluk melalui usahanya sendiri dan tidak ada batas antarmereka yang berbakat dengan sensitivitas dan mereka yang tidak, atau batas ini adalah ilusi sementara. Dalam Buddhisme Zen, lingkungan alam kondusif untuk kebangkitan. Dalai Lama dan umat Buddha yang moderaterkemukaberkomitmen untuk kampanye perdamaian dan membela yang tertindas dan memperjuangkan alam/lingkungan.⁸⁵

Pandangan dari beberapa dogma teologi tersebut di atas sudah cukup jelas menunjukkan bahwa hukum agraria itu bersifat komunalistik religius dan titik sentral pengelolaan tanah dan sumber daya alam terletak pada persoalan ketaqwaan umat manusia untuk selalu berada pada jalan ajaran agama. Menjaga kelestarian alam harus dipandang sebagai suatu amanah dan sebagai bagian dari ibadah kepada Tuhan Yang Maha Esa. Banyaknya bencana yang terjadi di muka bumi ini, khususnya di Indonesia, adalah sebuah peringatan keras kepada umat manusia yang telah bangga melakukan pengrusakan di muka bumi ini.

⁸⁴*Ibid*

⁸⁵*Ibid*, h. 103

Manusia sebagai makhluk paling sempurna di muka bumi seyogyanya memahami bahwa dalam penciptaan alam semesta (tanah, sumber daya alam, dan lingkungan hidup), oleh Sang Pencipta telah meletakkan kaidah-kaidah ekologis sebagai *sunnatullah*. Oleh karena itu, dalam segenap aktivitas kegiatan umat manusia dalam mengelola tanah dan sumber daya alam beserta lingkungan hidupnya sedapat mungkin untuk tidak melanggar kaidah-kaidah ekologis yang telah diletakkan pencipta-Nya. Oleh karena itu pula manusia harus mengetahui dan memahami kaidah-kaidah ekologis tersebut sehingga selalu berupaya sedapat mungkin berada pada jalur dan koridor kaidah tersebut dalam setiap aktivitasnya sehingga keseimbangan alam tetap dapat dipertahankan. Dengan demikian, maka eksistensi lama semesta dalam arti tanah, sumber daya alam, dan lingkungan hidup senantiasa mampu menunjang kelangsungan hidup dan kehidupan segenap makhluk secara berkelanjutan.⁸⁶

Dalam pandangan hukum adat, ada suatu pandangan tentang adanya hubungan yang erat sekali antara warga masyarakat dengan tanah dimana ia bertempat tinggal sebagai suatu hubungan hukum dan sebagai suatu hubungan religius. Pandangan tersebut sudah berabad-abad tumbuh dan berkembang di kalangan masyarakat hampir di seluruh nusantara, sekalipun dalam bentuk dan corak yang senantiasa mengalami perkembangan dan perubahan sesuai dengan dinamika perkembangan hukum adat. Segala tanah yang ada dalam wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan ada dalam kekuasaan daripada masyarakat itu sendiri. Adanya penguasaan yang demikian ini bukan berarti bahwa masyarakat hukum adat tersebut memiliki tanah tersebut, karena pemilik

⁸⁶ Abdullah Marlang, *Hukum Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, ASPublishing, Makassar, 2011, h. 3-4

yang sebenarnya dari tanah yang dimaksud adalah kekuatan yang bersifat supranatural, sehingga dengan demikian seluruh anggota masyarakat mengakui akan adanya kewenangan dari masyarakat atasan.

Herman Soesangobeng menjelaskan bahwa filosofi adat tentang tanah adalah asas-asas pokok yang merupakan pandangan hidup masyarakat Indonesia tentang tanah. Pandangan hidup itu dapat menjadi dasar-dasar pokok pandangan hidup yang bersumber pada tradisi dan kebiasaan yang masih dipatuhi masyarakat tentang yang patut dan adil dalam hubungan pengguna serta pemilikan tanah. Dari rumusan ini tampak bahwa hakikat dari pandangan hidup ini adalah pada arti dan makna “hubungan” antara manusia dengan tanahnya. Dalam hal ini “hubungan” adalah sesuatu yang tetap dan bahkan dipandang abadi. Sedangkan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan atas tanah adalah hal yang berubah-ubah dan bisa dilembagakan sesuai dengan tuntutan perkembangan masyarakat.⁸⁷

Ter Haar menggambarkan pentingnya arti tanah bagi manusia bahkan setelah manusia itu wafat. Tanah tempat manusia berdiam dan memberi manusia makan, di dalam tanah manusia dimakamkan dan yang menjadi tempat arwah leluhur manusia. Tanah meresap daya hidup, berakar dalam pikirannya dan karenanya hidup manusia tergantung pada tanah. Ter Haar menjelaskan bahwa:

Hubungan hidup antara manusia yang teratur susunannya dan bertalian satu sama lain di satu pihak dan tanah di lain pihak, yaitu tanah dimana mereka berdiam, tanah yang memberi makan mereka, tanah dimana mereka dimakamkan dan yang menjadi tempat kediaman mahluk-mahluk halus pelindungnya beserta arwah leluhurnya, tanah dimana meresap daya-daya hidup, termasuk juga hidupnya umat itu dan karenanya tergantung

⁸⁷Herman Soesangobeng, *Kontekstualisasi Filosofi Adat Tentang Tanah dan Penerapannya Setelah UU Nomor 5 Tahun 1960 Satu Advokasi Pertanahan Di Indonesia*, Makalah Tanggal 21 Februari 1998, h. 4, sebagaimana dikutip dalam Sri Hajati, *Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Investasi, Disertasi*, Prodi Ilmu Hukum Program Doktor Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2003, h. 88.

dari padanya, maka pertalian yang demikian itu yang dirasakan dan berakar dalam alam pikirannya, serba berpasangan (*participerend denken*) itu dapat dan seharusnya dianggap sebagai pertalian hukum (*rechtsbetrekking*) umat manusia terhadap tanah.⁸⁸

Begitu berartinya tanah untuk kelangsungan hidup manusia dan bahkan untuk perluasan usahanya atau bisnisnya. Semakin banyak manusia mendiami suatu wilayah atau semakin berkembang suatu daerah, maka kebutuhan akan tanah semakin meningkat pula serta harga tanah pun semakin tinggi. Manusia dengan tanah diyakini memiliki hubungan *magisreligius*, yakni sebagai tempat tinggal roh leluhur dan yang mereka anggap sebagai pelindung persekutuan. Sifat dari pada tanah itu sendiri sebagai suatu harta kekayaan yang dipandang bersifat kekal karena tidak akan musnah dalam keadaan bagaimanapun juga, di samping berbagai kenyataan yang dialami dimana tanah berfungsi sebagai tempat tinggal bagi warga masyarakat, sebagai tempat dimana mereka mencari tempat kehidupan, sebagai tempat dimana nantinya akan dikuburkan kalau meninggal dunia. Tetapi pasti bukan karena faktor itu sehingga banyak terjadi manipulasi dan spekulasi di bidang pertanahan.

Hak atas penguasaan tanah lingkungan oleh masyarakat hukum adat sebagai satu kesatuan dalam hukum adat dikenal dengan istilah “Hak Ulayat”⁸⁹. Hak ulayat ini dalam sistem hukum adat merupakan hak untuk memakai atau menggunakan dari masyarakat adat sesuai dengan fungsinya yang dimaksud bagi masyarakat yang bersangkutan. Hak-hak itu tidak dapat dialihkan atau

⁸⁸ Ter Haar, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, di-Indonesiakan oleh K. Ng. Soebakti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, h. 49.

⁸⁹ Istilah “hak ulayat” merupakan terjemahan atau tafsiran lain dari “Hak Pertuanan” atau *Beschikkingsrecht* yang diartikan sebagai lingkungan kekuasaan. Lihat dalam Ter Haar, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985, h. 81. Lihat pula dalam Penjelasan Pasal 3 UUPA yang menjelaskan bahwa “yang dimaksud dengan ‘hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu’ ialah apa yang di dalam perpustakaan adat disebut *beschikkingsrecht*.”

dipindahtangankan kepada siapapun. Penguasaan atas tanah melalui hak ulayat oleh masyarakat hukum atau persekutuan hukum adalah penguasaan yang isi utamanya adalah menjaga, mengurus, serta mengatur tentang bagaimana tanah lingkungan yang bersangkutan dapat memenuhi fungsinya bagi masyarakat. Penguasaan atas tanah lingkungan melalui hak ulayat oleh masyarakat hukum tersebut bukan berarti wilayah itu adalah hak milik dalam arti yang sama dengan hak perorangan. Penguasaan itu adalah merupakan hak asasi masyarakat hukum yang dasarnya ialah prinsip yang bersumber pada ketentuan alam.

Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa "Hak ulayat merupakan hak dari masyarakat hukum adat yang berisi wewenang dan kewajiban untuk menguasai, menggunakan, dan memelihara kekayaan alam yang ada dalam lingkungan wilayah hak ulayat tersebut".⁹⁰ UUPA menjamin eksistensi hak ulayat yang tercermin dalam Pasal 3 UUPA yang menentukan bahwa:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang lebih tinggi.

Ketentuan Pasal 3 UUPA ini berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria. Walaupun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria, hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu seringkali diabaikan. Dengan disebutkannya hak ulayat di

⁹⁰ Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso II), *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2006. h. 66.

dalam UUPA, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya dalam pemberian suatu hak atas tanah (misalnya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi *recognitie*, yang memang ia berhak menerima selaku pemegang hak ulayat itu. Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan jika berdasarkan hak ulayat itu, masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika suatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya dibukakan hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk.⁹¹

Pengalaman menunjukkan bahwa pembangunan suatu daerah seringkali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua dari ketentuan Pasal 3 UUPA. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan Negara yang lebih luas dan pelaksanaan hak ulayatnya pun harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan jika di dalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas dari hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan Negara sebagai kesatuan. Sikap yang demikian jelas

⁹¹ Lihat Penjelasan Umum II angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam Pasal 2 UUPA dan dalam prakteknya pun akan membawa akibat terhambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran rakyat secara keseluruhan. Tetapi sebagaimana telah jelas dari uraian di atas, ini tidak berarti bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.⁹²

Untuk pelaksanaan Pasal 3 UUPA ini, maka tentunya harus seiring sejalan dengan ketentuan Pasal 5 UUPA yang mengatur bahwa:

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Selain pada ketentuan Pasal 5 UUPA, Pasal 3 UUPA ini terkait pula dengan Pasal 58 UUPA yang masih mengakui berlakunya hak-hak ulayat maupun hak-hak adat lain yang tidak bertentangan dengan pembatasan yang diatur oleh Pasal 3 tersebut.⁹³ Dalam Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat memberikan definisi hak ulayat, yaitu:

Hak Ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

⁹²*Ibid*

⁹³ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2009, h. 4.

Objek hak ulayat ada beberapa macam dan salah satu di antaranya adalah tanah yang disebut dengan tanah ulayat. Dalam Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 menjelaskan definisi tanah ulayat, yakni “Tanah Ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu”.

Secara garis besar, Surojo Wignjodipuro membagi dua macam hak-hak atas tanah oleh hukum adat yaitu:

1. Hak persekutuan atas tanah.
Oleh C. Van Vollenhoven memberikan istilah teknik terhadap persekutuan dengan istilah *Beschikkingrecht*, atau dengan istilah bahasa Indonesia disebut hak ulayat atau hak pertuanan. Hak ini hanya ada pada persekutuan hukum teritorial dan persekutuan hukum geneologis teritorial.
2. Hak perseorangan atas tanah.
Tiap-tiap anggota persekutuan berhak untuk mengadakan hubungan hukum dengan tanah serta dengan semua isi yang ada di atas tanah. Hubungan itu dapat berubah hak-hak atas tanah antara lain berupa:
 - a. Hak milik atas tanah, yaitu hak yang diberikan dengan mana anggota tersebut mempunyai kekuasaan penuh untuk bertindak atas tanah ataupun isi dari lingkungan ulayat.
 - b. Hak menikmati, yaitu hak yang diberikan pada seorang untuk menguasai tanah yang tidak lebih dari satu kali panen.⁹⁴

Sehubungan dengan hal tersebut Hilman Hadikusuma menjelaskan bahwa:

Pemilik tanah sebagai perjanjian sepihak adalah dikarenakan pihak yang satu berbuat, sedangkan pihak yang lain hanya diam. Jika sekelompok orang atau serombongan orang yang datang bersama-sama dan dipimpin membuka sebidang tanah hutan yang masih luas karena di daerah itu masih sedikit sekali, yang dimulai dari cara membuka ladang, kemudian bertanam tumbuhan dan mendirikan bangunan pemukiman untuk menetap, sehingga dengan demikian terjadilah kumpulan dan talang (bahasa Lampung) yang kemudian berkembang pula menjadi perkampungan, maka oleh hal ini terjadilah pemilikan bersama yang menyebabkan timbulnya hak milik bersama, hak milik tanah kerabat.⁹⁵

⁹⁴Surojo Wignjodipuro, S.H., *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1979, h. 248-258.

⁹⁵Hilman Hadikusuma, *Hukum Perjanjian Adat*, Alumni, Bandung, 1982, h. 116.

Secara ringkas dapat dijelaskan bahwa makna tanah dalam hukum adat adalah (1) sebagai tempat tinggal dan mempertahankan kehidupan; (2) alat pengikat masyarakat dalam suatu persekutuan; dan (3) sebagai modal (aset produksi) utama dalam suatu persekutuan.

Menurut Abdurrahman bahwa sejak tahun 1960 terjadi suatu perubahan yang fundamental dalam struktur hukum pertanahan di negara kita.⁹⁶ Perubahan tersebut juga membawa dampak atau akibat terhadap kewenangan dari masyarakat hukum adat atas tanah. Menurut konsepsi UUPA, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ada dalam wilayah Republik Indonesia adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan nasional. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanahnya adalah suatu hubungan yang bersifat abadi. Untuk mengelola secara berdayaguna dan berhasilguna, maka bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan yang tertinggi, dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Bachsan Mustafa menyatakan bahwa fungsi tanah adalah untuk keperluan suci dan sosial. Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha di bidang keagamaan dan sosial, maka badan terserbut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial serta untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya.⁹⁷ Sedangkan Abdurrahman menjelaskan bahwa salah satu fungsi dasar yang diletakkan oleh UUPA dalam rangka pemanfaatan sektor

⁹⁶Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan Di Indonesia*. Alumni, Bandung, 1978, h. 49.

⁹⁷ Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Persektif*. Rajawali, Jakarta, 1984, h. 45.

agraria untuk kemakmuran rakyat adalah dengan cara meletakkan kepentingan nasional di atas kepentingan golongan atau individu tertentu, bahkan dapat dikorbankan begitu saja untuk kepentingan umum.⁹⁸

Lebih lanjut Abdurrahman menjelaskan bahwa fungsi tanah secara tegas dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan UUPA, yakni:

- a. Pasal 3; yang membatasi berlakunya hak ulayat dari masyarakat hukum adat dengan kepentingan dan persatuan bangsa.
- b. Pasal 6; bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.
- c. Pasal 5; yang membatasi berlakunya hukum adat dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa.
- d. Pasal 18; yang memungkinkan negara untuk mencabut hak atas tanah untuk kepentingan umum.⁹⁹

Soerojo Wignjodipuro menjelaskan bahwa ada dua hal yang menyebabkan tanah itu memiliki kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, yaitu:

- a. Karena Sifatnya, yakni merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, toh masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang malahan menjadi lebih menguntungkan.
- b. Karena fakta, yakni suatu kenyataan bahwa tanah itu:
 - Merupakan tempat tinggal persekutuan
 - Memberikan penghidupan kepada persekutuan
 - Merupakan tempat dimana para warga persekutuan yang meninggal dunia dikebumikan
 - Merupakan pula tempat tinggal roh para leluhur persekutuan.¹⁰⁰

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting sekali oleh karena sebagian besar dari kehidupannya adalah tergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicanangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Tanah adalah tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia, di samping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani dan

⁹⁸ Abdurrahman. *Op.Cit.* h. 30-31.

⁹⁹ *Ibid*

¹⁰⁰ Soerojo Wignjodipuro, *Op.Cit.*, h. 247.

perkebunan. Pada akhirnya tanah pula yang dijadikan tempat persemayaman yang terakhir bagi yang telah meninggal dunia.

Dari keadaan tersebut di atas, Abdurrahman membuat suatu pandangan bahwa tanah bagi kehidupan manusia tidak hanya mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata, akan tetapi juga menyangkut masalah sosial politik, kultural, psikologis, dan bahkan mengandung aspek-aspek pertahanan dan keamanan nasional.¹⁰¹ Sehubungan dengan hal tersebut, Bachsan Mustafa¹⁰² mengemukakan bahwa UUD NRI 1945 telah memberikan pokok pikirannya dalam Pasal 33 mengenai hak menguasai dari negara atas tanah. Tanah merupakan alat produksi bagi masyarakat tani, maka tanah itu harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Apabila ada tanah yang tidak dipergunakan secara efektif atau ditelantarkan oleh pemiliknya, maka tanah itu akan dikuasai oleh negara. Jadi, yang dimaksud oleh Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial berarti tanah itu dipergunakan sesuai dengan keadaan tanahnya dan sifat dari haknya serta tidak dapat dibenarkan pemakaian tanah secara merugikan dan bertentangan dengan kepentingan masyarakat.

Dalam hukum adat berkembang teori bahwa manusia merupakan benih yang ditanamkan “langit” sebagai “ayah” di dalam kandungan “bumi” sebagai “ibu”. Pandangan ini melahirkan pandangan dasar bagaimana seharusnya hubungan manusia dengan alam sekitarnya yang merupakan saudara-

¹⁰¹ Abdurrahman. *Op.Cit.*, h. 1.

¹⁰² Bachsan Mustafa. *Op.Cit.*, h. 20.

saudaranya.¹⁰³ Hal ini menunjukkan bahwa makna tanah bagi manusia tidak terbantahkan, tanah tidak hanya memberi fungsi ekonomis dan politis, tetapi juga memberikan nilai kultural, kehormatan, identitas, dan harga diri (*dignity*). Tanah tidak semata-mata berarti *soil* (tanah dalam arti fisiknya), tetapi di atasnya terjalin dan terbangun ruang sosial, terjadi persaingan, dan politik dikontestasikan.¹⁰⁴

Konsep adat didasarkan pada hubungan antara manusia dengan tanah yang keduanya dipandang sama-sama berjiwa. Tanah meskipun bukan makhluk hidup, namun ia berjiwa. Dalam suasana yang seperti ini, hubungan antara manusia dengan tanah dipahami sama dengan hubungan pergaulan hidup dalam masyarakat dimana masyarakat tidak hanya terdiri dari kumpulan orang-orang sebagai manusia saja, akan tetapi juga makhluk-makhluk gaib. Hubungan dan pertalian antara manusia dengan tanah diyakini sama dengan hubungan pertalian antara diri pribadi yang setara dan sederajat.¹⁰⁵

Cara pandang sebagaimana dijelaskan di atas oleh Ter Haar disebut sebagai cara pandang yang berakar pada alam pikiran *participierend denken*¹⁰⁶ yang berarti bahwa suatu cara pandang dimana orang melihat tanah dan alam sekitarnya adalah sama dan serupa dengan dirinya sendiri sehingga saling bertaut erat antara yang satu sama lainnya. Dengan pemikiran yang seperti ini, maka perselisihan dan jarak antara manusia dengan tanahnya dapat dikatakan tidak ada. Jadi dasar pandangan adat tentang tanah adalah pandangan yang melihat

¹⁰³ M. Koesnoe, *Prinsip-Prinsip Hukum Adat tentang Tanah*, Ubaya Press, Surabaya, 2000, h. 11. Lihat pula dalam Julius Sembiring, *Op.Cit.*, h. 396.

¹⁰⁴ M. Koesno, *Ibid*

¹⁰⁵ Sri Hajati, *Op.Cit.*, h. 89.

¹⁰⁶ *Participierend Denken* diterjemahkan oleh Ter Haar pada orasi ilmiah di Fakultas Hukum Universitas Indonesia sebagai “berpikir berpartisipasi”, sedangkan van der Leuw menyebutkan dengan istilah *non disteansiil*. Lihat dalam Sri Hajati, *Ibid*.

hubungan antara manusia dengan tanah sebagai satu kesatuan yang terjalin oleh hubungan *magis* yang tidak boleh dilenyapkan.¹⁰⁷

Dalam hubungannya dengan masyarakat yang ada di atasnya, antara tanah dengan masyarakat yang berdiam di atasnya senantiasa terjalin hubungan yang sangat erat dalam berbagai kepentingan. Sebagai sumber kehidupan, tanah dijadikan sebagai lahan produksi makanan maupun minuman, sebagai tempat berkumpul dengan sesama, tempat pemukiman, dan tempat beribadah untuk memperoleh ketentraman batin. Kepentingan yang demikian tampak pada persekutuan hukum (*rechtgemeenschappen*) yang dijelaskan oleh van Dijk bahwa:

Perikatan manusia semacam itu yaitu merupakan anggota-anggota yang merasa dirinya terkait dalam kesatuan yang bersatu pada dan penuh solidaritas dalam mana anggota-anggota yang tertentu berkuasa untuk bertindak untuk kesatuan itu seluruhnya dan dalam mana anggota mempunyai kepentingan bersama. Jadi perikatan yang bertindak dalam pergaulan hidup sebagai kesatuan.¹⁰⁸

Untuk merekonstruksi korelasi filosofis antara manusia dengan tanah dan sumber daya alam dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan hukum lingkungan sebagaimana dikemukakan oleh Collen Theroon, yaitu egosentrik, antroposentrik, dan ekosentrik. Ketiganya dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Egosentrik atau Egosentrisme.

Egosentrisme merupakan etika egosentrik yang didasarkan pada diri. Ajaran ini mengacu pada prinsip bahwa individu semestinya berfokus pada kebaikan individu. Kebaikan individu akan memberikan keuntungan kepada masyarakat. Jadi, kebaikan individual lebih didahulukan dari pada kebaikan masyarakat karena kebaikan masyarakat merupakan konsekuensi kebaikan individu. Prinsip ini dapat dipahami demikian karena ajaran egosentrisme berorientasi pada filosofi memberlakukan semua individu (atau korporasi privat) secara terpisah dalam konteks sosial yang sama. Ajaran ini mendalilkan prinsip bahwa kebaikan individu adalah kebaikan tertinggi (*the individual good is the highest good*) sementara perilaku kelompok

¹⁰⁷*Ibid*

¹⁰⁸*Ibid*, h. 93

manusia secara kolektif atau korporasi bisnis bukan merupakan subjek penyelidikan yang terlegitimasi (*the collective behavior of human groups or business corporations is not a legitimate subject of investigation*).

2. Antroposentrik atau Antroposentrisme (Homosentrisme).

Ajaran ini mendalilkan model kepentingan sosial terhadap politik dan pendekatan regulasi lingkungan untuk memproteksi kesehatan manusia. Sebagaimana etika egosentrik, etika antroposentrik merefleksikan formulasi agama. Manusia adalah pengurus dan penjaga alam dunia (*the homocentric ought reflects a religious formulation. Humans are stewards and caretakers of the natural world*). Para saintis menggunakan dalil ini untuk efisiensi pengelolaan SDA.

3. Ekosentrik atau Ekosentrisme.

Ajaran Ekosentrisme menitikberatkan pada prinsip memelihara keseimbangan alam, kesatuan, stabilitas, keanekaragaman dan harmoni ekosistem. Ajaran ini mendalilkan bahwa segala sesuatu di dalam kosmos (alam raya) termasuk manusia berkaitan kuat dengan moralitas. Menurut Armstrong dan Botzler, ekosentrisme meliputi *Land Ethics* dan *Deep Ecology*. Ekosentrisme sebagai ajaran etika secara holistik lebih bersifat mekanistik dan metafisik. Ada lima asumsi dasar yang didalilkan, yaitu (1) *Everything is connected to everything else*; (2) *The whole is greater than the sum of the parts*; (3) *Meaning is context dependent*; (4) *Process has primacy over parts*; (5) *Humans and nonhuman nature are one*.¹⁰⁹

Jika ketiga ajaran tersebut di atas dikontekstualisasikan dengan hubungan antara manusia dengan tanah dan sumber daya alam, maka dapat disimpulkan bahwa ketiga ajaran tersebut merupakan dasar atau landasan yang menunjukkan hubungan keterkaitan yang sangat erat antara manusia dengan tanah dan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan mereka. Tanah merupakan wadah dari segala sumber daya alam yang ada di dunia ini dan sumber daya alam merupakan sesuatu yang dapat menunjang kehidupan manusia. Pemenuhan kebutuhan masing-masing individu melalui pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam memang merupakan suatu hal yang mendasar, namun demikian tiap individu dalam rangka melakukan pengelolaan sumber daya alam harus pula

¹⁰⁹ Collen Theroon, *Environmental Rights; An Overview of Interpretation*, 4 SAJELP 23 p.187.24, sebagaimana dikutip dalam Zulkifli Aspan, *Op.Cit.*, h. 25-31.

memperhatikan kesejahteraan bersama (kepentingan masyarakat umum) dan memelihara lingkungan hidup di sekitarnya karena di dalam lingkungan tersebut terdapat nilai kehidupan yang merupakan hak semua orang.

Pencapaian suatu hubungan hukum atau alasan untuk membenarkan adanya hubungan hukum antara manusia secara perseorangan, masyarakat maupun Negara adalah agar secara teratur, manusia secara perseorangan, bersama-sama dengan masyarakat, ataupun dalam organisasi Negara, melakukan cara-cara memenuhi kehidupan yang sejahtera. Kepentingan akan adanya kesejahteraan yang dijabarkan melalui berbagai kebutuhan yang harus dicapai, pada gilirannya memerlukan suatu wewenang, kekuasaan, kekuatan, ataupun kecakapan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan tersebut.¹¹⁰

Dengan demikian, pemikiran filosofi mengenai hubungan manusia dengan tanah dan sumber daya alam, baik secara perorangan, kehidupan bermasyarakat, maupun kehidupan bernegara adalah untuk memperoleh dasar legitimasi mengenai keteraturan melakukan cara-cara dalam memenuhi kehidupan yang sejahtera melalui penyelenggaraan wewenang, kekuasaan, kekuatan, kecakapan, dan kemampuan manusia itu pula, baik secara perorangan, bermasyarakat, maupun bernegara. Cara-cara dalam memenuhi kehidupan yang sejahtera melalui penyelenggaraan wewenang, kekuasaan, kekuatan, kecakapan, dan kemampuan manusia secara perorangan, bermasyarakat, dan bernegara itu dilakukan menurut hak dan kewajiban yang berimbang. Penyelenggaraan hak dan kewajiban yang berimbang ini pada hakikatnya tidak menyimpang dari teori tentang tujuan hukum seperti antara lain yang dikemukakan oleh van Apeldoorn, yakni menjalin

¹¹⁰ Sri Hajati, *Op.Cit.*, h. 102.

pergaulan hidup manusia secara damai dan adil. Tujuan yang demikian sejalan dengan moral dan etika, bahkan sejalan dengan kemanfaatan berupa pemenuhan kebutuhan manusia secara damai dan adil.¹¹¹

4. Tanah Sebagai Sumber Daya Alam Untuk Kesejahteraan Manusia

Pada hakekatnya tanah memang memiliki nilai-nilai filosofis yang sangat bermanfaat bagi hajat hidup orang banyak apabila dikelola secara baik, adil dan merata. Sebagaimana diketahui bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 telah menggariskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam pasal ini, kata “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya” dapat dimaknai sebagai agraria dalam arti luas.¹¹² Mohammad Hatta sebagai salah satu pendiri negara (*founding fathers*) menyatakan bahwa:

Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman luar negeri. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanamkan modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah. Cara begitulah dahulu kita memikirkan betapa melaksanakan pembangunan ekonomi dengan dasar Pasal 33 UUD 1945. Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak mencukupi, pinjam tenaga asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya maka diberikan kesempatan kepada mereka untuk menanamkan modalnya di tanah air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri.¹¹³

¹¹¹ *Ibid*, h. 102-103

¹¹² Pengertian agraria memiliki ruang lingkup, yaitu dalam arti sempit bias berwujud hak-hak atas tanah ataupun pertanian saja, sedangkan Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA telah mengambil sikap dalam pengertian yang meluas, yaitu bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Lihat komentar A.P. Parlindungan dalam Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 2.

¹¹³ Lihat pendapat Moh. Hatta dalam Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, h. 331-332.

Selanjutnya Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik menjelaskan pula bahwa UUD 1945 telah mengamanatkan bahwa sumber daya alam (bumi, air dan ruang angkasa) dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Prinsip “dikuasai negara” adalah logis sebagai penegasan bahwa sumber daya alam tidak boleh dikuasai oleh orang perorangan, badan hukum atau kelompok orang tertentu, melainkan oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang berdaulat. Dalam konteks, sumber daya alam secara umum, hal tersebut tetap berlaku. Dalam hal ini perlu penegasan lebih lanjut, sumber daya alam mana yang tidak dapat dikuasai oleh perorangan. Penegasan ini penting untuk memberikan kepastian hukum dan rangsangan kepada investor. Implementasinya adalah berupa penegasan mengenai bentuk hak-hak penguasaan (pemilikan) dan hak-hak pemanfaatan (penggunaan). Hak pemanfaatan tersebut hanya berhubungan dengan penggunaan atau pemanfaatan sumber daya alam tertentu karena terdapat perbedaan karakteristik sumber daya alam yang tidak memungkinkan konsep “hak milik”, seperti halnya hak milik atas tanah diberlakukan.¹¹⁴

Sumber daya alam tertentu harus dianggap sebagai *common heritage of mankind* (warisan bersama umat manusia) seperti air, laut, udara, dan hutan. Sebagai suatu norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*), Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subyek hukum, dalam hal ini ‘Negara’, untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi,

¹¹⁴ Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, *Tafsir Mahkamah Konstitusi Atas Pasal 33 UUD 1945; Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review Terhadap UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002*, Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 1 Februari 2010, Jakarta, h. 152-156.

air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya).¹¹⁵ Sebagai konsekuensi dari asas ini, maka Pemerintah harus diberi wewenang berdasarkan undang-undang untuk mengatur, mengelola, menata dan mengendalikan pemanfaatan, penggunaan dan peruntukan sumber daya alam. Kewenangan Pemerintah itu sejalan dengan prinsip “Negara Pengurus” di mana Pemerintah selaku personifikasi negara berkewajiban untuk membangun kesejahteraan rakyat. Namun agar Pemerintah tidak sehendak hati menafsirkan *blanco mandate* Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, maka kewenangan itu harus didasarkan pada prinsip hukum yang fundamental, yakni:

- a) Asas Tanggung Jawab Negara (*State Liability*);
- b) Asas legalitas, yang memberikan jaminan keadilan, kepastian, dan perlindungan;
- c) Asas keberlanjutan (*sustainability*) yang mengakui dan menyadari bahwa sumber daya itu bersifat terbatas dan adanya jaminan untuk dapat dinikmati oleh generasi kini dan yang akan datang;
- d) Asas manfaat, baik secara ekonomi maupun sosial; dan
- e) Asas subsidiaritas, yakni pemberian kepercayaan dan kewenangan kepada subunit pemerintahan yang lebih rendah melalui sistem desentralisasi yang demokratis.¹¹⁶

Kelima prinsip dasar kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam harus mampu dirumuskan ke dalam bahasa hukum yang bersifat normatif (mengkaidah). Sejalan dengan hal tersebut, maka pelaku utama pembangunan,

¹¹⁵*Ibid*, h. 153-154.

¹¹⁶ Indra Perwira dan Asap Warlan Yusuf, *Naskah Akademik RUU PSDA*, tidak dipublikasikan, Bandung, UNPAD, 2001, dikutip dalam Kuntana Magnar, *et.al.*, *Ibid*, h. 154.

termasuk tentunya instrumen-instrumen kebijakannya, adalah Pemerintah dan Pemerintah Daerah (melalui desentralisasi). Jadi, secara konstitusional penanggungjawab pengelolaan sumber daya alam adalah Pemerintah, namun sejalan pula dengan prinsip demokrasi, pemerintah membuka luas keterlibatan masyarakat. Keterlibatan masyarakat tersebut dapat timbul melalui instrumen “izin”, dan “konsesi” atau “lisensi”.¹¹⁷

Berbicara mengenai kesejahteraan berarti tidak terlepas dari pembicaraan mengenai tingkat kepuasan. Tingkat kepuasan merujuk pada individu atau kelompok, sedangkan tingkat kesejahteraan mengacu pada komunitas atau masyarakat luas. Tingkat kesejahteraan meliputi pangan, pendidikan, kesehatan, kadang juga dikaitkan dengan kesempatan kerja, perlindungan hari tua, keterbebasan dari kemiskinan dan sebagainya. Kesejahteraan merupakan representasi yang bersifat kompleks karena multidimensi, mempunyai keterkaitan antardimensi dan ada dimensi yang direpresentasikan. Perumusan tentang batasan antara substansi kesejahteraan dan representasi kesejahteraan ditentukan oleh perkembangan praktik kebijakan yang dipengaruhi oleh ideologi dan kinerja negara yang tidak lepas dari pengaruh dinamika pada tingkat global.

Kehidupan yang didambakan oleh semua manusia di dunia ini adalah kesejahteraan. Baik yang tinggal di kota maupun yang di desa, semua mendambakan kehidupan yang sejahtera. Namun, kehidupan yang dijalani oleh manusia tak selamanya dalam kondisi sejahtera. Pasang surut kehidupan ini membuat manusia selalu berusaha untuk mencari cara agar tetap sejahtera. Mulai dari pekerjaan kasar seperti buruh atau sejenisnya, sampai pekerjaan kantoran

¹¹⁷*Ibid*, h. 155.

yang bisa sampai ratusan juta gajinya dilakoni oleh manusia. Jangankan yang halal, yang harampun rela dilakukan demi kesejahteraan hidup.

Menurut Paul Spicker setidaknya ada empat makna kesejahteraan, yaitu:

1. Sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya menunjuk kepada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Manusia dikatakan sejahtera apabila kehidupannya aman dan bahagia karena kebutuhan dasarnya akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat terpenuhi. Selain itu dikatakan sejahtera apabila manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya.
2. Sebagai pelayanan sosial. Pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial, pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan, dan pelayanan sosial personal (*personal social services*).
3. Sebagai tunjangan sosial. Tunjangan sosial ini khusus diberikan kepada orang miskin.
4. Sebagai proses atau usaha terencana. Hal ini dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat, maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.¹¹⁸

Kesejahteraan sosial dalam artian yang sangat luas mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai taraf hidup yang lebih baik, taraf hidup yang lebih baik ini tidak hanya diukur secara ekonomi dan fisik belaka, tapi juga ikut memperhatikan aspek sosial, mental, dan segi kehidupan spiritual. Kesejahteraan sosial dapat diartikan sebagai kondisi sejahtera dari suatu masyarakat, kesejahteraan sosial pada umumnya meliputi kesehatan, keadaan ekonomi, kebahagiaan dan kualitas hidup rakyat. Di Indonesia, kesejahteraan sosial dijamin oleh UUD NRI 1945, khususnya dalam Pasal 33 dan Pasal 34.

Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pembangunan juga berupaya menumbuhkan aspirasi dan tuntutan masyarakat untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik. Pembangunan tidak hanya dapat dilihat dari aspek

¹¹⁸ Lihat pendapat Paul Spicker dalam Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 61.

pertumbuhan saja. Salah satu akibat dari pembangunan yang hanya menerapkan paradigma pertumbuhan semata adalah munculnya kesenjangan antara kaya dan miskin, serta pengangguran yang merajalela. Pertumbuhan selalu dikaitkan dengan peningkatan pendapatan nasional (*gross national products*). Kesejahteraan hidup seseorang dalam realitanya, memiliki banyak indikator keberhasilan yang dapat diukur. Kesejahteraan masyarakat dapat diukur dari tingkat hidup masyarakat yang ditandai oleh terentaskannya kemiskinan, tingkat kesehatan yang lebih baik, perolehan tingkat pendidikan yang lebih tinggi, dan peningkatan produktivitas masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka Pemerintah perlu memaksimalkan setiap upaya dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, baik melalui instrumen peraturan perundang-undangan maupun melalui kegiatan pengelolaan sumber daya alam yang baik. Instrumen perundang-undangan dibutuhkan untuk meredam dominasi kelompok tertentu atau bahkan pihak asing dalam penggunaan tanah dan pengelolaan sumber daya alam. Dalam kegiatan pengelolaan sumber daya alam ini Pemerintah harus melibatkan masyarakat secara aktif sebagaimana prinsip negara pemberdaya (*empowering state*) dimana segala sesuatunya diserahkan kepada masyarakat dan Negara hanya memfasilitasi.

II.2. Reforma Agraria Sebagai Instrumen Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat

1. Reforma Agraria dan Kesejahteraan

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa tanah memiliki fungsi yang begitu vital dalam menunjang kehidupan manusia. Bahkan, hubungan manusia dengan tanah yang *kosmis-magis-religius* telah menyebabkan tanah tidak

bisa dinilai hanya dari segi ekonomis saja, tetapi lebih dari itu. Oleh karena itu, urgensi pengaturan tentang penguasaan pemilikan tanah telah disadari sejak berabad-abad lamanya oleh negara-negara di dunia. Dari sudut filosofi, UUPA sesungguhnya merupakan jawaban atas ketidakadilan dari peraturan perundang-undangan agraria zaman kolonial terhadap kedudukan rakyat Indonesia yang sebagian besar menggantungkan dirinya dari sektor pertanian. Jawaban itu direalisasikan dalam bentuk ketentuan yang menggariskan perlunya perombakan struktur pemilikan dan penguasaan tanah dengan menata kembali hubungan hukum antara orang dengan tanah dan orang dengan orang yang berhubungan dengan tanah. Tampaknya UUPA memang didesain untuk meningkatkan kedudukan mereka yang mendasarkan penghidupannya di bidang pertanian sehingga dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur peningkatan kedudukan hukum petani, seperti pembatasan pemilikan tanah pertanian, larangan pemilikan tanah secara *absentee*, bagi hasil pertanian, dan sebagainya. Dengan ini, maka tidak salah jika dikatakan bahwa prinsip tanah untuk petani adalah basis filosofinya.¹¹⁹

Terwujudnya nilai kepastian hukum, keadilan serta kegunaan atau kemanfaatan barulah ada artinya jika hal tersebut menjadikan petani makmur dan sejahtera. Sekarang ini, kesejahteraan telah menempatkan dirinya sebagai nilai tersendiri yang ingin dicapai oleh semua negara yang belum sejahtera. Menurut keterangan Pemerintah sebagai jawaban atas pandangan anggota DPR-GR tanggal 14 September 1960 ketika RUUPA dibahas, dikatakan bahwa “Rancangan UUPA, selain akan menumbangkan puncak kemegahan modal asing yang telah berabad-

¹¹⁹ Achmad Sodiki, *Op.Cit.*, h. 30.

abad memeras kekayaan dan tenaga Bangsa Indonesia, hendaknya akan mengakhiri pertikaian dan sengketa tanah antara rakyat dan kaum pengusaha asing dengan aparat-aparatnya yang mengadu-dombakan Pemerintah dengan rakyatnya sendiri”. Jadi pada saat UUPA dibahas, Pemerintah menganggap modal asing merupakan penyebab dari segala keterpurukan bangsa Indonesia.¹²⁰

Bergesernya pandangan filosofis ini tampak ketika pelan tapi pasti, modal asing dengan segala kebijakan dan fasilitasnya yang diberikan oleh Pemerintah mulai berdatangan ke Indonesia. Pijakan filosofis UUPA yang berbasis kerakyatan (petani) ditinggalkan dan sebagai gantinya, yakni filosofi kapitalis yang berbasis pada eksploitasi, akumulasi, dan ekspansi modal mulai mendominasi kebijakan perekonomian Indonesia. Bahkan sektor pertanian pun harus menyokong kepentingan kapitalis. Kondisi yang seperti ini kemudian menampakkan bahwa nilai-nilai kerakyatan yang ingin diwujudkan oleh UUPA menjadi terlihat pudar.¹²¹

Pembaruan agraria tidak boleh dipahami sebagai proyek bagi-bagi tanah semata, tapi harus diorientasikan pada upaya peningkatan kesejahteraan petani serta revitalisasi pertanian dan pedesaan secara menyeluruh. Untuk itu, selain harus merupakan upaya penataan struktural untuk menjamin hak rakyat atas sumber-sumber agraria melalui *land reform*, Reforma Agraria harus merupakan upaya pembangunan lebih luas yang melibatkan multi-pihak untuk menjamin agar aset tanah yang telah diberikan dapat berkembang secara produktif dan berkelanjutan. Hal ini mencakup pemenuhan hak-hak dasar dalam arti luas,

¹²⁰*Ibid*, h. 30-31.

¹²¹*Ibid*, h. 31

misalnya pendidikan, kesehatan, dan juga penyediaan dukungan modal, teknologi, manajemen, infrastruktur, pasar dan lain-lain.

Konsep *accessreform* merupakan konsep dasar yang menjadi instrumen penunjang pemenuhan kesejahteraan rakyat, khususnya petani. Melalui *access reform*, petani-petani miskin dapat memperoleh akses untuk kemudian melakukan suatu kegiatan usaha atas tanah yang diperolehnya. Kegiatan usaha yang dilakukannya itu, dengan bantuan dan bimbingan pemerintah melalui mekanisme pendampingan, diharapkan dapat menunjang kehidupan dan kesejahteraan mereka. Dalam konteks Negara Indonesia, tujuan Negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD NRI 1945. Dengan demikian, dapat di katakan bahwa Indonesia merupakan suatu Negara yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan membentuk suatu masyarakat adil dan makmur.

Reforma agraria merupakan pekerjaan besar yang lintas sektor. Pelaksanaannya harus didukung oleh suatu landasan hukum yang kuat, sehingga dapat menyatukan geraklangkah *stakeholders* untuk mencapai tujuan Reforma Agraria yang dicita-citakan. Paling tidak dikalangan Pemerintah, pelaksanaan pembaruan agraria memerlukan suatu pemahaman dan gerak langkah yang sama semua sektor terkait. Kerjasama antar *stakeholders* sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan program tersebut. Kegiatan redistribusi tanah akan memudahkan akses petani terhadap tanah dan sekaligus merupakan upaya pemerataan penguasaan dan kepemilikan tanah. Kegiatan redistribusi ini tidak

terhenti sampai tanah dibagikan, sebab jika hanya sampai disitu, para petani penerima tanah cenderung menjual kembali tanah yang telah diterimanya. Oleh karena itu, diperlukan program pasca redistribusi sebagai tindak lanjut yang memberi kesempatan kepada petani untuk memperoleh bantuan, seperti bantuan modal (kredit) dengan syarat yang ringan, pemasaran, pelatihan, pemberian bibit, dan akses terhadap teknologi.

Dengan berjalannya Reforma Agraria sesuai dengan konsep-konsep di atas, maka sangat diharapkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat akan dapat terwujud. Masyarakat sebagai penerima manfaat diberikan lahan melalui redistribusi tanah, sehingga penerima manfaat yang selama ini tidak memiliki lahan untuk usaha atau hanya sebagai pekerja di lahan yang diolah, kini dapat memiliki lahan. Ini tidak berhenti sampai di sini, tapi setelah penerima manfaat memiliki lahan kemudian dibuka aksesnya untuk dapat memperoleh utilitas maksimal dari lahan yang dimilikinya itu melalui kerjasama dengan *stakeholders*.

Reforma Agraria adalah jalan yang perlu ditempuh untuk menjamin pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, termasuk ketahanan pangan. Pemenuhan hak-hak ini tidak lain dan tidak bukan merupakan kewajiban negara untuk mengusahakan keadilan dan kesejahteraan sosial. Reforma Agraria merupakan strategi penting dalam menjamin hak atas pangan karena Reforma Agraria menjamin hak atas tanah. Dengan adanya kepastian hak atas tanahnya, para petani kecil, kaum tunakisma, dan buruh tani yang telah berubah menjadi pemilik tanah akan lebih terdorong untuk meningkatkan produksi pertaniannya.

Reforma agraria dilaksanakan dengan mengubah struktur-struktur kepemilikan yang timpang, baik dalam kerangka perundang-undangan maupun dalam implementasinya sehingga tercapai suatu keseimbangan yang lebih baik antar subyek agraria dalam masyarakat. Sebagai suatu sistem yang diharapkan dapat menjadi jalan keluar dari permasalahan kemiskinan rakyat, maka reforma agraria adalah langkah multidimensional dan harus melibatkan komitmen bersama dari pihak-pihak yang terkait di dalamnya. Gerakan yang diperlukan dalam mengarahkan reforma agraria jelas memerlukan perencanaan bersama. Tak ada cara lain selain dari kerja sama dalam jaringan (*networking*) di antara berbagai golongan yang mau bersatu dalam menjadikan reforma agraria itu suatu yang dapat terwujud dalam kenyataan. Dalam kerjasama itu, tiap golongan memiliki otonomi dan tanggung jawab yang dalam penjarangan itu akan membuahkan hasil mencapai tujuan bersama.

Reforma agraria untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial memerlukan kerjasama yang baik dan kuat di antara seluruh komponen bangsa Indonesia, khususnya 3 komponen utama, yakni masyarakat atau komunitas, pemerintah (sebagai representasi Negara), dan pelaku ekonomi (khususnya swasta). Ketiga komponen tersebut memiliki ikatan dengan sumber-sumber agraria melalui institusi penguasaan dan pemilikan (*tenure institution*). Dalam hubungan-hubungan itu akan menimbulkan kepentingan-kepentingan sosial ekonomi masing-masing komponen berkenaan dengan penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria tersebut. Bentuk dari hubungan ini adalah hubungan sosial atau hubungan sosial agraria yang berpangkal pada akses (penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan) terhadap sumber agraria.

Sasaran program Reforma Agraria adalah masyarakat miskin, terutama bagi petani dengan berbagai kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah. Program Reforma Agraria ditujukan untuk meningkatkan kapasitas diri berupa kualitas sumber daya manusia melalui pelatihan atau penyuluhan, memiliki akses terhadap sumber agraria berupa tanah garapan, mampu memiliki modal produksi, memiliki dan memahami penggunaan teknologi pertanian, dan sebagainya. Dengan meningkatnya kapasitas petani sebagai komponen penting dalam produksi pertanian, maka sumber daya yang dimiliki dapat memberikan pengaruh positif pada peningkatan hasil produksi. Dengan berbagai peningkatan ini, maka petani secara khusus dan rakyat Indonesia secara umum akan mengalami peningkatan ekonomi sehingga dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.

Negara memiliki tanggung jawab untuk menyediakan akses kepada masyarakat, khususnya petani miskin, yakni akses ke tanah dan sumber daya alam lainnya dan akses ke instrumen-instrumen penunjangnya. Akses ke tanah dan sumber daya alam lainnya menjadi tanggung jawab negara oleh karena mengingat akses ke tanah dan sumber daya alam lainnya saat ini masih dikuasai oleh pemilik-pemilik modal dan bahkan investor asing. Kesejahteraan sosial dapat diukur dari pemilikan dan penguasaan tanah dimana tanah yang dikuasai tersebut kemudian dimanfaatkan dan dikelola dengan baik untuk menunjang kehidupan manusia. Dalam rangka memanfaatkan dan mengelola tanah dan sumber daya alam lainnya itu, Negara juga bertanggung jawab untuk menyediakan akses terhadap modal, misalnya dengan mengalokasikan anggaran besar ke pertanian, kredit bunga murah dan lunak, dan subsidi-subsidi terhadap sarana produksi padi. Selain modal, instrumen lainnya yang bisa disiapkan oleh Negara adalah

menyediakan teknologi modern murah dan jaminan harga pagu produk pertanian, dan sarana teknologi modern bagi pertanian.

Melalui upaya-upaya penyediaan akses tersebut diharapkan terciptanya keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, khususnya masyarakat petani. Melalui reforma agraria, paham feodalisme dan liberalisme yang menjangkiti masyarakat Indonesia –khususnya pelaku ekonomi dan bahkan pemerintah– dapat dihilangkan sehingga yang tercipta kemudian adalah ekonomi kerakyatan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 sebagai fondasinya. Dengan terlaksananya konsep ini dengan baik dan optimal, maka kesejahteraan dan keadilan sosial niscaya akan terwujud.

2. Hak Menguasai Negara

Pembahasan mengenai Hak Menguasai Negara dimulai dari perspektif Negara yang artinya bahwa pada awalnya negara menguasai segala sesuatu yang berada di wilayah kedaulatannya dan selanjutnya mengatur sedemikian rupa semua potensi dan kepentingan yang ada melalui mekanisme hukum. Masing-masing negara mempunyai kepentingan, potensi, dan pertimbangan yang berbeda-beda, maka ketentuan-ketentuan hukum yang dikeluarkan sebagai pengejawantahan kedaulatan menjadi berbeda dari satu negara ke negara lain. Itulah sebabnya di beberapa negara, konsep bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan hak individual (privat) dan di beberapa negara lainnya merupakan hak negara (publik), termasuk di Indonesia. Hal tersebut terjadi karena adanya perbedaan prinsip hukum yang dianut oleh negara-negara yang ada di dunia, khususnya mengenai Hak Menguasai Negara. Kedua prinsip hukum yang berbeda tersebut adalah:

1. Prinsip hukum yang mengakui bahwa pemilik hak atas tanah di permukaan juga memiliki hak atas kandungan alam di bawahnya. Prinsip ini umumnya dianut oleh negara-negara *Common Law* seperti Amerika Serikat dan Inggris. Prinsip hukum yang mendasari pandangan ini adalah *cujus est solum, ejus est esque ad coelum et ad inferos* (barang siapa yang memiliki hak atas tanah di permukaan, dia juga akan memiliki hak segala yang ada di atasnya dan di bawahnya).
2. Prinsip hukum yang menganut pemisahan horizontal, maksudnya pemegang hak atas tanah di permukaan tidak dengan sendirinya memiliki hak atas apa yang ada di atas dan di bawah permukaan tanah, dan ketentuan ini berlaku juga untuk kasus sebaliknya. Prinsip hukum pemisahan horizontal ini umumnya dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental (*Civil Law*). Umumnya dalam penerapan ini, Negara tetap memiliki hak kepemilikan atau penguasaan atas sumber daya alam yang terkandung di bawah permukaan tanah di dalam wilayah kedaulatannya terlepas dari siapa yang memiliki hak atas permukaan tanah tersebut. Prinsip inilah yang dianut Indonesia.¹²²

Prinsip yang pertama tersebut di atas disebut juga sebagai prinsip perlekatan (*accesie*). Prinsip ini dianut juga dalam ketentuan *Burgerlijk Wetboek* (BW) seperti yang terlihat dalam Pasal 500, 506, dan 507.¹²³ Pada negara-negara yang menganut prinsip ini memberikan arti tentang tanah dengan sangat luasnya, tidak saja terbatas pada permukaan bumi, tapi juga termasuk apa yang ada di

¹²² Rudi M. Simamora, *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, Djambatan, Jakarta, 2000, h. 11. Dikutip dari Indah Dwi Kurbani, *Prinsip Hukum Perimbangan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi*, Ringkasan Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2014, h. 27-28.

¹²³ Eman I, *Op.Cit.*, h. 117

bawahnya serta segala sesuatu yang ada di atasnya.¹²⁴ Sedangkan prinsip yang kedua merupakan kebalikan dari prinsip pelekatan. Prinsip pemisahan horizontal menyatakan bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah. Konsekuensinya adalah hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.¹²⁵

Konstitusi Negara Republik Indonesia telah menggariskan secara normatif kewenangan negara untuk mengatur bidang pertanahan dan sumber daya alam, yakni dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Sebelum amandemen UUD NRI 1945, dalam penjelasan Pasal 33 dijelaskan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu, harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Makna Pasal 33 ayat (3) ini kemudian diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan nama UUPA.

Mohammad Hatta yang merupakan pencetus Pasal 33 UUD 1945 mengatakan bahwa keberadaan usaha negara dalam sistem ekonomi hanya pada pengadaan pelayanan umum, seperti listrik, air, dan gas, atau apa yang disebut

¹²⁴ Eman (selanjutnya disebut Eman II), *Asas Pemisahan Horizontal Dalam Hukum Tanah Nasional*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga tanggal 13 Desember 2008, Surabaya, h. 3

¹²⁵ Prinsip Pemisahan Horizontal ini diadopsi dari hukum adat yang menyatakan bahwa penguasaan dan pemilikan tanah tidak meliputi penguasaan dan pemilikan benda-benda di atas tanah (bangunan, tanaman, benda bernilai ekonomis lainnya). Jadi pemilik tanah, tidak otomatis menjadi pemilik benda-benda yang terdapat di atasnya. Oleh karena itu, jika di dalam suatu jual beli atas (sebidang tanah) juga dimaksudkan meliputi benda-benda yang ada di atas tanah (misalnya bangunan dan tanah), maka hal itu harus dinyatakan secara tegas di dalam akta jual beli dimaksud. Lihat dalam Oloan Sitorus dan Zaki Sierrad, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasinya*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Jogjakarta, 2006, h. 69.

sebagai *public utilities* yang merupakan bidang garapan negara ditambah dengan cabang-cabang produksi yang penting lainnya seperti industri pokok dan pertambangan.¹²⁶ Negara yang memiliki spirit integralistik yang berdasarkan pada persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan digunakan sistem *Staats Socialisme* (sosialisme negara), perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus sendiri oleh negara.¹²⁷

Hak Menguasai Negara merupakan salah satu asas dalam UUPA. Asas ini dapat dijumpai dalam Pasal 2 UUPA yang menyatakan bahwa:

- (1) Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak Menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.
- (4) Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

¹²⁶ Lihat pendapat Mohammad Hatta dalam Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana; Jakarta, 2012, h. 53

¹²⁷ Gagasan R. Soepomo yang disampaikan melalui pidatonya dalam Sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945. Lihat dalam Bernhard Limbong III, *Op.Cit.*, h. 95.

Hak menguasai dari negara tidak diartikan bahwa negara sebagai penguasa mutlak atas tanah-tanah yang ada di wilayahnya atau diartikan sebagai pemilik, tetapi diartikan sebagai pemberian wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari Bangsa Indonesia itu untuk:¹²⁸

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Kekuasaan negara tersebut mengenai semua bumi, air, dan ruang angkasa, baik yang sudah dihaki maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dimiliki orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut. Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dimiliki dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh.¹²⁹ Maria S.W. Sumardjono menjelaskan pembatasan kewenangan negara pada dua hal, yakni:

Pertama, pembatasan oleh Undang-Undang Dasar. Pada prinsipnya, hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat terhadap pelanggaran hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar.

Kedua, pembatasan yang bersifat substantif. Semua peraturan pertanahan harus ditujukan untuk terwujudnya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Sementara itu ruang lingkup pengaturan pertanahan harus mengacu pada Pasal 2 ayat (2) UUPA. Konsekuensinya, kewenangan pembuatan kebijakan tidak dapat

¹²⁸ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹²⁹ Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 59.

didelegasikan kepada organisasi swasta karena yang diatur itu berkaitan dengan kesejahteraan umum yang sarat dengan misi pelayanan. Pihak swasta merupakan bagian dari masyarakat yang ikut diwakili kepentingannya sehingga tidak bisa ikut mengatur karena hal itu bisa menimbulkan konflik kepentingan.¹³⁰

Atas dasar Hak Menguasai Negara, Negara kemudian dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai ataupun memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa (departemen, jawatan, atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.¹³¹

Hak Menguasai negara dipegang oleh negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi Bangsa Indonesia. Hak Menguasai Negara ini meliputi seluruh tanah-tanah di Indonesia, baik yang bertuan maupun yang tidak bertuan, baik yang telah dihaki maupun yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara inilah yang kemudian dikelola oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah untuk kesejahteraan rakyat secara menyeluruh. Hak Menguasai Negara ini idealnya tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi untuk pengelolaannya dapat dilimpahkan kepada daerah maupun kepada pihak ketiga dengan pemberian penguasaan tanah tertentu.

3. Konsep Penguasaan Negara

Negara memiliki kekuasaan untuk membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, serta peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah

¹³⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Penguasaan Tanah Oleh Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 14 Februari 1998, h. 4-9. Dikutip dalam Bernhard Limbong III, *Op.Cit.*, h. 100.

¹³¹ *Ibid.*

oleh orang yang bermodal.¹³² Jimly Asshiddiqie memberikan 4 (empat) kategori sumber kekayaan yang dikaitkan dengan penguasaan negara, yaitu:

- a. Sumber-sumber kekayaan yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak (harus dikuasai oleh pemerintah);
- b. Sumber-sumber kekayaan yang penting bagi negara, namun tidak menguasai hajat hidup orang banyak (dapat dikuasai oleh Pemerintah);
- c. Sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi negara, namun menguasai hajat hidup orang banyak (tidak perlu dikuasai oleh negara);
- d. Sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak (tidak boleh dikuasai oleh negara).¹³³

UUD 1945 merupakan konstitusi yang unik, berbeda dengan konstitusi di negara-negara Eropa Barat pada umumnya, materi muatan UUD 1945 selain mengatur persoalan politik ketatanegaraan juga mengatur persoalan tata kehidupan sosial, ekonomi dan kebudayaan.¹³⁴ Keunikan substansi materi muatan konstitusi inilah yang menyebabkan Jimly Asshiddiqie mengkategorikan UUD 1945 sebagai konstitusi ekonomi dan juga konstitusi sosial.¹³⁵ Wheare mengemukakan bahwa terdapat dua pendapat mengenai materi muatan dalam konstitusi. Pertama, konstitusi semata-mata hanyalah dokumen hukum, tidak lebih dari itu. Kedua, konstitusi tidak hanya berisi kaedah-kaedah hukum, namun juga berisi mengenai keyakinan, prinsip dan cita-cita suatu bangsa.¹³⁶ Sementara

¹³² Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Mutiara, Jakarta, 1977, h. 2.

¹³³ Jimly Asshiddiqie (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie I), *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, h. 95-96.

¹³⁴ Yance Arizona, *Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, dimuat dalam *Jurnal Konsitusi, Ekologi Konstitusi dan Demokrasi Konstitusional*, vol. 8 no. 3, Juni 2011, h. 258.

¹³⁵ Jimly Asshiddiqie (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie II), *Konstitusi Ekonomi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010, h. 70.

¹³⁶ Lihat pendapat KC. Wheare dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1999, h. 16.

Struycken berpendapat bahwa undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut:¹³⁷

- a. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau;
- b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
- c. Pandangan tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk sekarang maupun untuk waktu mendatang; dan
- d. Suatu keinginan mengenai arah perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa yang hendak dipimpin.

Sebelum melihat tentang konsep penguasaan negara, maka ada baiknya terlebih dahulu melihat beberapa teori tentang kekuasaan negara. Menurut Van Vollenhoven, negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum.¹³⁸ Sedangkan menurut J.J. Rousseau menyebutkan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.¹³⁹ Dalam hal ini pada hakikatnya kekuasaan bukanlah kedaulatan, namun kekuasaan negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada beberapa ketentuan hukum yang

¹³⁷ Lihat pendapat Struyckendalam Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (1987), sebagaimana dikutip dalam Novianto Murti Hantoro, *Penafsiran Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, h. 1, dimuat dalam <http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/14109128.pdf>, diakses pada 4 Desember 2013.

¹³⁸ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, h. 99

¹³⁹ R. Wiratno, dkk, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT Pembangunan, Jakarta, 1958, h. 176.

mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*.

Sejalan dengan kedua teori tersebut, maka secara teoritik kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara dalam hal ini dipandang sebagai yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intensif.

Pada awal masa pembahasan UUD 1945, BPUPKI menganut prinsip dimana Pemerintah berkewajiban sebagai pengawas dan pengatur dengan berpedoman pada keselamatan rakyat.¹⁴⁰ BPUPKI menghendaki agar sumber daya alam tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang-perorang untuk menindas dan memeras hidup orang lain. Sejalan dengan hal tersebut, Mohammad Hatta merumuskan frase "dikuasai oleh negara" dalam Pasal 33 UUD 1945 naskah asli sebagai dikuasai oleh negara yang tidak berarti bahwa negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan, atau *ordernemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.¹⁴¹ Sementara Mohammad Yamin mengartikan frase "dikuasai oleh negara" termasuk pengertian mengatur dan menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.¹⁴²

¹⁴⁰ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)* (1993), sebagaimana dikutip dalam Novianto Murti Hantoro, *Op.Cit.*, h. 7.

¹⁴¹ Mohammad Hatta, *Op.Cit.*, h. 28.

¹⁴² Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, cetakan ke-6, Ghalia, Jakarta, 1982, h. 46.

Dalam perkembangannya, terdapat pendapat dari beberapa ahli mengenai konsep penguasaan negara atas sumber daya alam yang dianut dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Bagir Manan merumuskan suatu pengertian mengenai hak penguasaan negara yang memiliki ruang lingkup:

1. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya;
2. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan dan
3. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.¹⁴³

Apabila kita kaitkan konsep negara kesejahteraan dan fungsi negara menurut W. Friedmann¹⁴⁴, maka dapat kita temukan kajian kritis sebagai berikut:

1. Hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus, karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara.

¹⁴³ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, h. 12.

¹⁴⁴ Fungsi negara menurut W. Friedmann ada 4 (empat) yakni: (a) negara sebagai penyelenggara kebutuhan masyarakat; (b) negara sebagai regulator, dalam arti bahwa negara memiliki kekuasaan untuk mengatur; (c) negara sebagai pengusaha; dan (d) negara sebagai wasit. Friedmann menjelaskan bahwa “*in dealing with the ‘state’..., I will... as a focus of centralized power, which results from the balance between various contending social and economic interest, and as the embodiment of certain ideas of justice and public interest encompassing the community as a whole*”. Lihat W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in a Mix Economy* (1977), sebagaimana dikutip dalam Makhmud Zulkifli, *Peran Negara dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Negara Melalui Penerapan Prinsip Good Corporate Governance*, dimuat dalam Jurnal Studi Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Trunojoyo Surabaya, vol. 3 No. 1, April 2009.

2. Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilities* dan *public services*. Atas dasar pertimbangan filosofis (semangat dasar dari perekonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan), strategis (kepnetingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), ekonomi (efisiensi dan efektifitas), dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁴⁵

Sementara menurut Mahfud bahwa frase "dikuasai" bukan diartikan dimiliki seperti yang terjadi di negara-negara komunis yang tidak mengakui hak milik pribadi. Hak menguasai oleh negara diartikan sebagai hak mengatur agar sumber daya alam dapat dimanfaatkan sesuai dengan amanat konstitusi untuk mencapai tujuan negara.¹⁴⁶

Kajian mengenai konsep penguasaan negara atas sumber daya alam memberikan pengertian bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menekankan kepada tanggung jawab negara atas kesejahteraan rakyat melalui pengaturan dan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya agar dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep penguasaan negara atas sumber daya alam kemudian diimplementasikan ke dalam beberapa undang-undang yang terkait dengan sumber daya alam. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) secara tegas menyebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) jo. Pasal 2 ayat (1) bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang

¹⁴⁵ Tri Hayati, *et.al.*, *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*, Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI, Jakarta, 2005, h. 17.

¹⁴⁶ Moh. Mahfud MD (selanjutnya disebut Moh. Mahfud I), *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2007, h. 55.

angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan hubungan yang bersifat abadi dan pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Selain dalam UUPA, konsep penguasaan negara atas sumber daya alam juga diimplementasikan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (LNRI Tahun 1967 Nomor 8 dan TLNRI Nomor 2823) sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (LNRI Tahun 1999 Nomor 167 dan TLNRI Nomor 3888) dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (LNRI Tahun 1967 Nomor 22 dan TLNRI Nomor 2831) sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (LNRI Tahun 2009 Nomor 4 dan TLNRI Nomor 4959). Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 dengan tegas memberikan wewenang kepada negara untuk:¹⁴⁷

- 1) Menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukkan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan Negara;
- 2) Mengatur pengurusan hutan dalam arti yang luas;
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan.

Sedangkan Pasal 4 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 menjelaskan mengenai konsep penguasaan negara atas sumber daya alam hutan, yakni:

- (1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan hutan oleh Negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk:

¹⁴⁷ Lihat Pasal 5 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967

- a. Mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
 - b. Menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan dan kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
 - c. Mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.
- (3) Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Selanjutnya Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 memberikan ketentuan bahwa mengenai semua bahan galian yang terkandung di dalam bumi dan wilayah hukum pertambangan Indonesia dinyatakan bahwa bahan-bahan galian tersebut adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan dikuasai oleh Negara. Pernyataan ini adalah dasar yang diletakkan dalam Undang-undang Pertambangan ini, sehingga dengan pernyataan ini Negara menguasai semua bahan-bahan galian dengan sepenuh-penuhnya untuk kepentingan Negara serta kemakmuran rakyat karena bahan-bahan galian tersebut adalah merupakan kekayaan Nasional.¹⁴⁸

Sedangkan dalam Pasal 4 dan 5 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dijelaskan bahwa mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat. Penguasaan mineral dan batubara oleh negara tersebut diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Untuk kepentingan nasional, Pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR-RI dapat menetapkan kebijakan pengutamaan mineral dan/atau batubara untuk kepentingan dalam negeri. Untuk kepentingan nasional yang dimaksud pemerintah melakukannya dengan pengendalian produksi dan ekspor.

¹⁴⁸ Lihat Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967

Undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis pada hakekatnya merupakan norma hukum tunggal sehingga hanya memuat aturan-aturan pokok yang berisi garis-garis besar penyelenggaraan negara. Sifatnya masih umum dan abstrak sehingga harus diberi arti, dijelaskan atau ditafsirkan dan diarahkan agar sesuai dengan peristiwanya untuk kemudian ditetapkan pada peristiwa tersebut. Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode yang memberikan penjelasan mengenai produk hukum agar ruang lingkup kaedahnya dapat diterapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.¹⁴⁹ Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam suatu teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.¹⁵⁰

Dalam konstruksi hukum tata negara, metode penafsiran juga dipakai sebagai sarana perubahan konstitusi, dalam arti menambah, mengurangi, ataupun memperbaiki suatu norma hukum di dalam konstitusi. Dalam konteks ini, penafsiran dilaksanakan oleh hakim (*judicial interpretation*). Sebagaimana dikemukakan oleh K.C. Wheare, dimana undang-undang dasar dapat diubah melalui *formal amendment*, *judicial interpretation*, dan *constitutional usage and conventions*.¹⁵¹

¹⁴⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, edisi 5, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, h. 169.

¹⁵⁰ Jimly Asshiddiqie (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie III), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, h. 273.

¹⁵¹ K. C. Wheare, *Modern Constitutions* (1960), sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie III, *Ibid*, h. 145.

Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran frase "dikuasai oleh negara" yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 sebagaimana yang tertuang dalam amar putusannya sebagai berikut:

Pengertian "dikuasai oleh negara" dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas dari pada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Pengertian "dikuasai oleh negara" juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar. Perkataan "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan yang dimaksud.¹⁵²

Dalam putusannya, Mahkamah konstitusi memberikan perluasan makna "dikuasai oleh negara" sebagai bukan hanya sebagai hak untuk mengatur. Menurut Mahkamah Konstitusi, rakyat secara kolektif memberikan kekuasaan kepada negara untuk melakukan serangkaian tindakan pengelolaan sumber daya alam untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang meliputi 5 (lima) fungsi penguasaan negara, yakni:

- i. Fungsi kebijakan (*beleid*) oleh negara melalui Pemerintah dalam merumuskan perencanaan penguasaan negara atas sumber daya alam yang dituangkan dalam kebijakan-kebijakan di bidang sumber daya alam.
- ii. Fungsi pengurusan (*bertuurdaad*) oleh negara dilakukan melalui Pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*) dan konsesi (*consessie*).

¹⁵² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, h. 332-334. Berdasarkan putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan perluasan makna terhadap frase "dikuasai oleh negara" yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945 sebagaimana yang tertuang dalam amar putusannya (*non original intent*).

- iii. Fungsi pengaturan (*regelendaad*) oleh negara dilakukan melalui kewenangan pembentukan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.
- iv. Fungsi pengelolaan (*beheerdaad*) yang dilakukan melalui mekanisme kepemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen BUMN atau BHMN dalam mendayagunakan penguasaan sumber daya alam.
- v. Fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*) oleh negara melalui Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan penguasaan negara atas sumber daya alam agar benar-benar ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁵³

Putusan ini juga memberikan landasan konstitusional mengenai kepemilikan privat oleh negara. Mahkamah Konstitusi mengemukakan bahwa konsepsi kepemilikan perdata juga harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis dari penguasaan negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik atas sumber daya alam yang dimaksud.¹⁵⁴ Konstruksi ini mendeskripsikan bahwa kepemilikan privat oleh negara melalui BUMN atau BHMN atau pun badan usaha lainnya dalam pengelolaan sumber daya alam juga tercakup dalam pengertian penguasaan oleh negara. Kepemilikan dalam bentuk saham (*share-holding*) oleh negara tidak mutlak harus 100%, asalkan penguasaan oleh negara melalui Pemerintah tetap menentukan proses pengambilan keputusan atau penentuan kebijakan dalam badan usaha yang bersangkutan.¹⁵⁵ Dengan demikian, UUD 1945 menurut Mahkamah Konstitusi tidak menolak privatisasi, sepanjang privatisasi tersebut tidak meniadakan penguasaan negara sebagai penentu kebijakan pengelolaan sumber daya alam.

¹⁵³*Ibid*, h. 334.

¹⁵⁴*Ibid*

¹⁵⁵*Ibid*, h. 336.

4. Reforma Agraria Berparadigma Pancasila

Di Indonesia, pelaksanaan reforma agraria didukung oleh Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Terjadi perdebatan di banyak kalangan yang mempertanyakan apa perbedaan antara Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dilihat dari objek atau sasaran materi yang digarapnya, substansinya adalah sama, yakni bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengelolaan Sumber Daya Alam merupakan bias ekonomi, sedangkan Reforma Agraria merupakan bias sosial politik. Dalam sejarahnya yang panjang, sejak awal Reforma Agraria pada hakekatnya merupakan kebijakan sosialpolitik, bukan kebijakan ekonomi. Pada peralihan abad 19 ke abad 20, aspek ekonomi menjadi pertimbangan penting dalam agenda Reforma Agraria.

Perbedaan antara Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam terletak pada kata “Reforma” dan kata “Pengelolaan”. “Pengelolaan” mengandung esensi ketertiban, kesinambungan, dan keberlanjutan. Sedangkan “Reforma” atau “*Reform*” mengandung esensi ketidaktertiban untuk sementara karena prosesnya adalah menata ulang, membongkar yang lama, dan menyusun yang baru. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)¹⁵⁶ dijelaskan bahwa kata “Pengelolaan” berasal dari kata “Kelola” atau “Mengelola” yang berarti mengendalikan, menyelenggarakan (pemerintahan dan sebagainya), mengurus (perusahaan, proyek, dan sebagainya) atau menjalankan. Dengan demikian, istilah “pengelolaan” berarti:

¹⁵⁶Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Op.Cit., h. 657.

1. Proses, cara, perbuatan mengelola;
2. Proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain;
3. Proses yang membantu merumuskan dan tujuan organisasi;
4. Proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan dan pencapaian tujuan.

Selanjutnya dalam KBBI dijelaskan pula arti istilah “reformasi”. Kata “reforma” pada dasarnya berasal dari kata “reformasi” yang berarti perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara. Reformasi Ekonomi berarti perubahan secara drastis untuk perbaikan ekonomi dalam suatu masyarakat atau negara, Reformasi Hukum berarti perubahan secara drastis untuk perbaikan di bidang hukum dalam suatu masyarakat atau negara, sedangkan Reformasi Politik berarti perubahan secara drastis untuk perbaikan di bidang politik dalam masyarakat atau negara.¹⁵⁷

Merujuk pada arti istilah “Reforma” di atas, maka dapat dipahami bahwa istilah “reforma” itu bentuknya adalah sebuah “operasi” dan sifatnya *ad hoc*. Dengan demikian, program Reforma Agraria mempunyai batas waktu atau punya umur. Jika demikian, maka pengintegrasian keduanya terletak pada landasan tata kelola. Oleh karena sifatnya *ad hoc*, maka penerapan konsep-konsep reforma agraria –*land reform* dan *access reform*– juga memiliki batas waktu. *Landreform* dan *accessreform* yang dijalankan memiliki umur, yakni sampai pada terdistribusinya secara merata tanah-tanah objek *land reform* kepada petani dan masyarakat miskin dalam arti yang lebih luas. Setelah tanah-tanah objek *land reform* terdistribusi secara merata, pemberian akses ke instrumen penunjang pun dijalankan sampai pada saat para penerima manfaat/subjek reforma agraria telah

¹⁵⁷*Ibid*, h. 1154.

mapan dalam artian bahwa usaha yang dijalankannya sudah mengalami kemajuan dan peningkatan yang berarti dalam rangka menunjang kehidupan mereka.

Selanjutnya mengenai status tanah objek *land reform*, setelah tanah-tanah terdistribusi secara merata dan usaha yang dijalankannya sudah mengalami kemajuan dan peningkatan, maka pemerintah kemudian harus membuat penilaian mengenai layak atau tidak layaknya menaikkan status tanah yang didistribusikan itu menjadi tanah hak milik. Standar kelayakan diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah untuk menilainya, dan yang pasti bahwa kelayakan yang dimaksud adalah bahwa penerima manfaat/subjek reforma agraria tidak memiliki niat untuk tidak mengelola tanah secara terus menerus dan tidak memiliki niat untuk mengalihkannya kepada pihak lain (jual beli, sewa menyewa, ataupun tukar menukar), kecuali melalui proses wasiat. Catatan penting yang harus diperhatikan bahwa tanah-tanah objek reforma agraria harus dikelola secara terus menerus dan berkesinambungan dan menunjang program swasembada pangan Indonesia.

Reforma agraria tidak bisa dilepaskandari dinamika politik, perdebatan ideologi, dan campur tangan pihak internasional di masa lampau. Apa yang terjadi di masa lampau tersebut berkaitan erat dan mempengaruhi keberadaan struktur agraria di Indonesia saat ini sehingga mendesak diperlukan suatu studi yang komprehensif mengenai gagasan reforma agraria di Indonesia, terutama dalam menata politik pertanahan nasional yang menuai banyak masalah. Tidak hanya dalam wilayah konsepsional dan teoritik, tetapi juga bagaimana dinamika politik dan ideologi juga ikut mewarnai gagasan itu.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Lihat pendapat Tri Chandra Aprianto dalam Yanis Maladi, *Reforma Agraria Berparadigma Pancasila Dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional*, Jurnal Mimbar

Seperti diamanatkan konstitusi, idealnya setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasarkan pada Pancasila dengan memuat konsistensi substansi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hirarkinya. *Stufenbau Theorie* mengajarkan bahwa sistem hukum tertata secara hirarkis di mana suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada ketentuan hukum lainnya yang lebih tinggi. Ketentuan yang lebih rendah adalah ketentuan hukum yang lebih konkrit dari pada yang lebih tinggi. Han Kelsen mengatakan, kaidah tertinggi itu adalah *grundnorm* yang *vorausgesetzt* (diandaikan). *Grundnorm* sebagai kaidah tertinggi berada di luar dan melandasi sistem hukum positif, isinya adalah “*Man soll sich so verhalten, wie die Verfassung vorschreibt*” yang artinya adalah “Orang seyogyanya berperilaku sebagaimana ditetapkan dalam konstitusi”.¹⁵⁹

Jadi hukum-hukum di Indonesia juga harus ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam pembukaan UUD 1945, yakni untuk membangun segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Ketentuan konstitusi tersebut haruslah dijadikan sebagai instrumen politik pembangunan dan politik hukum penataan kembali politik agraria nasional dalam kerangka reforma agraria dengan menjadikan Pancasila sebagai paradigma politik hukum sehingga Pancasila dapat berfungsi sebagai *philosophischegrondslag* dan *commonplatforms* dalam konteks kehidupan bernegara.¹⁶⁰

Hukum Volume 25 Nomor 1 Februari 2013, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, h. 31.

¹⁵⁹ Lihat pendapat Arif Sidharta dalam Yanis Maladi, *Ibid*, h. 30.

¹⁶⁰ Lihat pendapat Jimly Assididqie dalam Yanis Maladi, *Ibid*

Politik hukum agraria di Indonesia haruslah berpegangan pada paradigma Pancasila sebagai sumber hukum dasar nasional. Artinya, Pancasila merupakan sumber dari segala hukum negara.¹⁶¹ Seperti ditegaskan oleh A. Hamid Attamimi bahwa Pancasila adalah norma fundamental Negara Republik Indonesia. Argumentasinya adalah karena Pancasila merupakan cita hukum rakyat Indonesia atau dengan kata lain norma fundamental negara, Pancasila itu menjadi dasar dan sumber bagi semua norma bawahannya.¹⁶² Pembaruan hukum yang berparadigma Pancasila berarti perubahan atas hukum yang ada atau pembuatan hukum baru yang memuat dan memancarkan nilai-nilai Pancasila.¹⁶³ Pancasila sebagai cita-cita hukum bangsa Indonesia harus tercermin dan diejawantahkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penerimaan Pancasila dasar negara sebagai milik bersama akan memudahkan kita membangun negara berdasar prinsip konstitusional yang telah disepakati sebagai hukum dasar yang dijabarkan dari Pancasila untuk kemudian dijabarkan lagi ke dalam hukum-hukum dan politik hukum selanjutnya. Penerimaan Pancasila dasar negara sebagai milik bersama membawa konsekuensi diterima dan berlakunya kaidah-kaidah penuntun dalam pembuatan kebijakan negara terutama dalam politik hukum nasional. Dari Pancasila itu lahir sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun dalam pembuatan politik hukum atau kebijakan negara lainnya, yakni:

¹⁶¹ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press dan Citra Media, Yogyakarta, 2006, h. 77, sebagaimana dikutip dalam Yanis Maladi, *Ibid*.

¹⁶² *Ibid*

¹⁶³ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2007, h. 55 sebagaimana dikutip dalam Yanis Maladi, *Ibid*.

3. Kebijakan umum dan politik hukum harus tetap menjaga integrasi atau keutuhan bangsa baik secara ideologi maupun secara teritori. Setiap hukum atau kebijakan apapun di Indonesia tidak boleh menyebabkan atau berpotensi menyebabkan terancamnya keutuhan kita sebagai bangsa baik ideologis maupun wilayah teritorisnya. Politik hukum dan kebijakan umum haruslah menjadi milik dan diterima secara bersama tanpa dirusak oleh nilai-nilai sektarian. Haruslah ditangkal dan ditindak tegas setiap kebijakan atau upaya apa pun yang berpotensi atau bertendensi merobek keutuhan ideologi dan teritori kita.
4. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada upaya membangun demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (negara hukum) sekaligus. Indonesia adalah negara demokrasi yang berarti menyerahkan pemerintahan atau penentuan arah kebijakan negara kepada rakyat melalui kontestasi politik yang sehat, namun Indonesia juga adalah negara hukum sehingga setiap kebijakan negara yang dibuat atas nama rakyat haruslah sesuai dengan prinsip hukum dan filosofi hukum yang mendasarinya. Demokrasi biasanya mendasarkan diri pada pertarungan untuk menentukan menang atau kalah, sedangkan nomokrasi mendasarkan diri pada masalah benar atau salah. Oleh karena itu, keputusan-keputusan yang diambil secara demokratis, tetapi isinya salah, maka dapat dibatalkan oleh proses yang nomokratis (misalnya melalui *judicial review*) untuk membenarkannya.
5. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada upaya membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Indonesia bukanlah penganut liberalisme, tetapi secara ideologis menganut prisma antara

individualisme dan kolektivisme dengan titik berat pada kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Itulah sebabnya dalam pembangunan sosial dan ekonomi kita menganut ekonomi kerakyatan, kebersamaan, gotong royong, dan toleransi sebagaimana ditegaskan prinsipnya dalam Pasal 33 dan 34 UUD NRI 1945. Keadilan sosial adalah keadilan yang diciptakan melalui penciptaan struktur-struktur yang adil oleh negara sehingga kesenjangan antara yang kuat dan lemah mengecil secara terus menerus.

6. Kebijakan umum dan politik hukum haruslah didasarkan pada prinsip toleransi beragama yang berkeadaban. Indonesia bukan negara agama sehingga tidak boleh melahirkan kebijakan atau politik hukum yang berdasar atau didominasi oleh satu agama tertentu atas nama apa pun, tetapi Indonesia bukan juga negara sekuler yang hampa agama sehingga setiap kebijakan atau politik hukumnya haruslah dijiwai oleh ajaran berbagai agama yang bertujuan mulia bagi kemanusiaan. Kedudukan agama sebagai sumber hukum haruslah diartikan sebagai sumber hukum materil yakni bahan untuk dijadikan hukum formal atau peraturan perundang-undangan yang memiliki bentuk tertentu setelah diolah dengan bahan-bahan hukum yang lain. Hukum agama tidak harus menjadi hukum sendiri melainkan cukup menjadi bahan materil yang dieklektiskan dengan bahan materil lainnya¹⁶⁴

Reforma agraria meliputi suatu restrukturisasi pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, terutama tanah untuk kepentingan petani, buruh tani, dan rakyat kecil pada umumnya yang salah satu kegiatannya adalah redistribusi tanah menjadi landasan menuju kesejahteraan.

¹⁶⁴Moh. Mahfud MD. (selanjutnya disebut Moh. Mahfud II), *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, REajawali Pers, Jakarta, 2012, h. 26-28.

Menurut Dianto Bachriadi, inti dari reforma agraria adalah *landreform* dalam pengertian redistribusi kepemilikan dan penguasaan tanah. Maria S.W Sumardjono menjelaskan bahwa pembaruan agraria adalah untuk mengatasi ketimpangan struktur kepemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber-sumber agraria) termasuk diantaranya tanah. Negara harus meletakkan dasar-dasar politik hukum agraria yang mengedepankan kandungan nilai-nilai *populistic* (nilai kerakyatan). Pencerminkan prinsip kerakyatan terlihat pada konsideran UUPA yang menjelaskan bahwa UUPA dalam implementasinya harus mewujudkan penjelmaan kelima sila-sila Pancasila. Hal ini dimaksudkan agar politik hukum agraria nasional mengakar pada cita-cita dan tujuan bersama dalam suatu landasan filosofi, yakni *the general goal of society or general acceptance of the same philosophy of government*.¹⁶⁵

Jadi substansi atau karakter reforma agraria berdasarkan orientasi politik untuk mencapai cita-cita dan tujuan bangsa berparadigma Pancasila haruslah **Pertama**, politik hukum agraria nasional secara konsisten melindungi kepentingan rakyatnya. **Kedua**, politik hukum agraria nasional harus dipandu oleh nilai-nilai moral agama dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi. Dari dua hal tersebut dapat dilihat bahwa terdapat dua nilai sosial yang dipadukan menjadi satu dalam Konsep Politik Hukum Agraria Berparadigma Pancasila. Nilai-nilai khas inilah yang membedakan sistem hukum Indonesia dari sistem hukum lain sehingga muncul istilah negara Hukum Pancasila yang jika dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai sosial,

¹⁶⁵ Yanis Maladi, *Op.Cit.*, h. 31-32

disebut sebagai pilihan prismatic yang karenanya dalam konteks hukum dapat disebut sebagai hukum prismatic.

Menurut Mahfud bahwa Pancasila dengan fungsi konstitutifnya menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri sehingga tanpa dasar yang diberikan oleh Pancasila itu, hukum akan kehilangan arti dan maknanya. Sedangkan dengan fungsi regulatifnya, Pancasila menentukan apakah hukum positif sebagai produk itu adil ataukah tidak adil. Di masa pemerintahan Orde Baru yang selalu mengaku melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, pelaksanaan reforma agraria pun dijadikan sebagai pondasi pembangunan nasional. Sayangnya, beberapa pihak sering berpandangan bahwa pelaksanaan reforma agraria dan program-program pendistribusian tanah justru dituduh sebagai program yang diilhami ideologi sosial komunis. Pandangan yang menganggap *land reform* bersumber dari ideologi komunis tidak benar adanya karena UUPA merupakan produk hukum berdasarkan Pancasila yang tidak menganut sistem kolektif semata seperti sosialis komunis. UUPA adalah perjalanan Pancasila dalam pasal-pasal nya dan pelaksanaan dari perwujudan demokrasi ekonomi yang diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Usep Setiawan menjelaskan bahwa relevansi Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001, UUPA 1960 dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 bagi Pelaksanaan Pembaruan Agraria Indonesia adalah bahwa kalau dulu orang yang menganjurkan Pembaruan Agraria dapat mudah dituduh komunis dan anti Pemerintahan, maka sekarang para penyokong pelaksana pembaruan

agraria dapat dikatakan sebagai warga negara yang baik karena konsisten menjalankan salah satu kebijakan penting yang sudah diambil negara.¹⁶⁶

Semangat politik hukum reforma agraria pada mulanya tampak dirumuskan dalam Ketetapan MPRS RI Nomor I dan II/MPRS/1960 yang menentukan beberapa landasan filosofis pembangunan, yaitu anti penghisapan atas manusia oleh manusia, kemandirian ekonomi, anti kolonialisme, imperialisme, feodalisme dan kapitalisme dengan *landreform* (pembaruan pertanahan) sebagai agenda pokoknya. Kegagalan reforma agraria hingga kini tidak terlepas dari faktor halangan yang berupa intervensi kekuasaan penguasa modal, kesesatan paradigma, dan prioritas dalam pembangunan nasional yang tidak lagi menjadikan pembangunan pertanian sebagai agenda utama.

Meskipun kebijakan reforma agraria di dunia ini menjadi hal yang lumrah, namun pelaksanaannya akan tergantung pada faktor paradigma dan prioritas pembangunan, sedangkan intervensi kekuasaan modal, baik secara halus maupun kasar merupakan faktor yang sangat menentukan. Paradigma itu menyangkut cara pandang dalam bernegara, terutama dalam pembangunan perekonomian. Jika agraria dipandang sebagai komoditi ekonomi yang menjadi objek bebas di pasar, maka akan berlaku hukum pasar, yakni siapa yang mempunyai daya beli lebih tinggi, maka mereka yang akan mampu membelinya. Cara berpikir tersebut akan menjurus pada penguasaan agraria pada tangan-tangan yang kuat secara ekonomi yang akan menyingkirkan orang-orang yang tidak dapat berkompetisi dalam pasar karena kemampuan ekonominya yang rendah.

¹⁶⁶ *Ibid*, h. 33-34

Namun sebaliknya jika agraria dipandang sebagai aset strategis Negara, maka Negara tidak akan menjadikannya komoditi di pasar bebas, tetapi akan menguasainya dan dipergunakan sebagai alat untuk menyejahterakan rakyat. Paradigma ini dianut UUD NRI 1945, yakni dalam Pasal 33. Tetapi karena perubahan paradigma akibat pengaruh doktrin pasar bebas kapitalisme, maka tafsir terhadap Pasal 33 UUD NRI 1945 sudah diarahkan pada komodifikasi agraria, sehingga begitu bebasnya para penguasa ekonomi asing dan swasta mengelola aset-aset strategis Negara seperti minyak dan gas bumi (migas), mengelola ratusan ribu hektar perkebunan, sumber daya air, dan lain-lain sebagainya. Adanya jumlah petani Indonesia yang tidak memiliki lahan atau jika ada yang mempunyai lahan tapi lahan sempit (petani gurem), juga menandakan bahwa prioritas pembangunan negara ini sudah bukan lagi di bidang pertanian, tetapi terutama mengarah pada industrialisasi. Oleh sebab itu, tanah-tanah rakyat akan lebih banyak dibebaskan untuk kepentingan industri, perkebunan swasta, dan pertambangan. Kebijakan *land reform* mustahil dijalankan dalam prioritas pembangunan industri. Itulah sebabnya konflik agraria kerap terjadi karena kian banyak petani yang tidak mempunyai tanah dengan kian menciutnya lahan pertanian yang tergusur untuk kepentingan-kepentingan non-pertanian.

Apabila Pasal 33 UUD NRI 1945 menggunakan paradigma ekonomi pasar bebas dan prioritas industrialisasi yang memanjakan investor dan mengaktifkan pertanian rakyat, maka Pasal 33 UUD NRI 1945 dan agenda reforma agraria hanya akan menjadi sebatas konsep/teori tanpa bisa dipraktekkan dalam politik hukum Indonesia. Reforma agraria akan dapat terlaksana apabila para penyelenggara Negara dan seluruh rakyat Indonesia dapat menjalankan tafsir

ideal Pasal 33 UUD NRI 1945 yang dirumuskan dengan semangat sosialisme Indonesia, menentang penghisapan dan kapitalisme kuno yang terbukti secara kasar telah menghancurkan Indonesia sejak zaman penjajahan kuno hingga imperialisme modern sekarang ini. Lebih lengkap lagi apabila tafsir orisinal Pasal 33 UUD NRI 1945 tersebut kemudian dipersandingkan dengan perluasan makna frasa “dikuasai oleh negara” yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana termaktub dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003. Tantangan terbesarnya adalah menghadapi hegemoni kekuatan korporasi besar dunia yang telah mampu mendikte pemerintahan negara-negara besar, terutama Amerika Serikat dan sekutunya serta lembaga-lembaga ekonomi dunia semacam Bank Dunia, IMF, WTO, ADB dan korporasi-korporasi multinasional yang mempunyai agenda penguasaan terhadap seluruh sumber daya di muka bumi.

Selanjutnya bahwa tanpa kemauan politik yang kuat untuk melawan hegemoni kekuatan kapital besar dunia, tanpa kembali ke jalan yang benar sesuai amanat konstitusi, dan tanpa prioritas pada pembangunan pertanian kerakyatan, maka agenda reforma agraria hanyalah mimpi yang tidak akan mungkin bisa terwujud. Ada 3 (tiga) hal yang perlu dilakukan untuk mewujudkan reforma agraria yang dicita-citakan, yakni:

1. Pengorganisasian kaum muda Indonesia yang progresif dalam bentuk komite atau laskar-laskar pemuda dalam rangka kembali ke jalan yang benar sesuai tafsir Pasal 33 UUD NRI 1945 yang memahami agraria bukan sebagai komoditi, tetapi sebagai aset strategis negara yang harus dikelola oleh negara dan rakyat Indonesia sendiri.

2. Mendesak partai-partai politik untuk benar-benar berfungsi mewadahi aspirasi rakyat, bekerjasama dan mengintervensi serta mendorong dalam bentuk diskusi-diskusi dan debat publik yang dapat membuahkan rekomendasi serta konsensus-konsensus publik, serta pengawasan terhadap parlemen dan pemerintah dalam penyusunan regulasi kebijakan serta implementasinya yang menyangkut keagrariaan.
3. Melakukan advokasi dalam sengketa-sengketa agraria dalam rangka memihak kepada rakyat lemah, nasionalisme dan sosialisme Indonesia.

Dari uraian tersebut di atas, semakin jelas bahwa UUPA adalah undang-undang yang telah berhasil menjelmakan tiap-tiap sila dari Pancasila dalam pasal-pasal yang penting. Sebagai induk reforma agraria di Indonesia, implementasi UUPA sesungguhnya dapat dimaknai sebagai bentuk implementasi reforma agraria yang berparadigma Pancasila. Kendati tak bisa dipungkiri, sama seperti peraturan perundang-undangan lainnya, bahwa UUPA tentu belum mampu menjawab semua permasalahan agraria yang ada. Namun demikian, UUPA tetap layak dijadikan roh dan semangat dalam reforma agraria di Indonesia.

Pancasila dan UUD NRI 1945 harus senantiasa dijadikan sebagai landasan idil dan landasan konstitusional dalam setiap perbuatan yang dilakukan oleh Negara, khususnya dalam rangka reforma agraria. Setiap regulasi yang lahir dalam rangka pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus mengacu pada Pancasila dan UUD NRI 1945, dalam konteks ini bahwa bukan hanya disebutkan dalam konsideran peraturan perundang-undangan tersebut, tetapi makna, hakikat, dan filosofi yang terkandung dalam Pancasila harus tercermin dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini

bertujuan untuk meredam tumpang tindihnya setiap peraturan perundang-undangan yang akan lahir dalam rangka pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Mewujudkan Reforma Agraria berparadigma Pancasila berarti bahwa nilai filosofis yang terkandung di dalam Pancasila harus tercermin dalam setiap kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang terkait reforma agraria. Nilai filosofis yang terkandung dalam Pancasila dapat penulis paparkan sebagai berikut:

- i. Nilai religiusitas terkandung dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan semangat Ketuhanan Yang Maha Esa, maka produk perundang-undangan yang dihasilkan berdasarkan pada nilai-nilai moral yang luhur. Bukan hanya tercermin dalam produk perundang-undangan, tetapi segala tindak tanduk para pelaku dalam reforma agraria harus berdasarkan juga pada nilai-nilai moral yang luhur (nilai-nilai agama)
- ii. Nilai humanitas terkandung dalam sila Kemanusiaan yang adil dan beradab. Semangat Kemanusiaan yang adil dan beradab pada prinsipnya menempatkan manusia sesuai dengan harkatnya sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. Kemanusiaan berasal dari kata “Manusia”, yakni makhluk yang berakal budi, memiliki potensi fikir, rasa, karsa dan keyakinan dengan potensi yang dimilikinya menjadi makhluk yang mempunyai martabat dan derajat yang tinggi. Prinsip Kemanusiaan yang adil dan beradab menuntun ke arah kehidupan yang setinggi-tingginya yang dapat dicapai oleh manusia. Dalam konteks yang lebih luas, prinsip kemanusiaan yang adil dan beradab menghendaki kebahagiaan lahir dan batin untuk seluruh rakyat Indonesia, bukan kebahagiaan individu yang dicapai dengan merugikan orang lain. Jadi,

dengan mencerminkan prinsip kemanusiaan dalam kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang terkait reforma agraria dapat melahirkan suatu bentuk revolusi agraria yang memanusiakan manusia dengan semangat kekeluargaan yang kental sehingga dapat terwujud kesejahteraan bersama.

- iii. Nilai nasionalitas kebangsaan dalam ikatan ke-bhinekatunggalika-an terkandung dalam sila Persatuan Indonesia. Nilai ini mengandung makna prinsip nasionalisme, cinta tanah air dan bangsa, serta menggalang persatuan dan kesatuan bangsa. Nasionalisme adalah suatu keniscayaan untuk pertumbuhan dan kelangsungan hidup suatu bangsa karena tanpa rasa nasionalisme, maka suatu bangsa akan hancur terpecah belah dari dalam. Nasionalisme Pancasila mengharuskan bangsa Indonesia menghilangkan penonjolan kesukuan, keturunan, agama, ataupun warna kulit. Dengan mengacu pada prinsip ini, maka kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang terkait reforma agraria diarahkan untuk menumbuhkan semangat nasionalisme bangsa. Prinsip ini juga menyiratkan untuk menjaga kewibawaan bangsa dan negara.
- iv. Nilai *souverenitas* kerakyatan yang terkandung dalam sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Nilai ini merupakan semangat demokrasi dalam arti luas, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan berarti bahwa tindakan bersama diambil setelah adanya keputusan bersama. Dalam konteks reforma agraria, semangat inilah yang menjadi panduan pelaksanaan dan pembentukan/perbaikan peraturan perundang-undangan terkait reforma agraria. Bentuk kegiatan reforma agraria

(*land reform* dan *access reform*) harus dirembugkan antar elemen (Pemerintah, masyarakat, dan pelaku ekonomi), mulai dari kegiatan dasar sampai pada kegiatan-kegiatan pelengkap lainnya. Pembentukan dan atau perbaikan peraturan perundang-undangan terkait reforma agraria harus pula dirembugkan dengan baik dengan melibatkan partisipasi masyarakat dan *stakeholders* lainnya melalui uji publik ataupun model penyerapan aspirasi lainnya oleh lembaga legislatif.

- v. Nilai sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesiayang terkandung dalam sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai ini menghendaki adanya kemakmuran yang merata di antara seluruh rakyat melalui produk hukum yang dilahirkan. Produk hukum yang dilahirkan itu harus memberikan perlindungan berupa pencegahan kesewenang-wenangan dari yang kuat kepada yang lemah untuk menjamin adanya keadilan dan pemerataan.

Sebagaimana diketahui bahwa saat ini ada beberapa peraturan perundang-undangan di bidang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang dinilai tumpang tindih, khususnya UUPA dan undang-undang yang bersifat sektoral. Untuk mewujudkan reforma agraria yang baik dan kuat, maka tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan tersebut haruslah disinkronisasi dan diharmonisasikan sehingga menjadi seragam dan tidak saling bertentangan. Istilah “sinkronisasi” berasal dari kata “sinkron” yang berarti terjadi pada waktu yang sama atau serentak, sejalan dengan, sejajar, sesuai, selaras. Dengan demikian, istilah “sinkronisasi” berarti perihal menyinkronkan, penyerentakan, atau penyesuaian bunyi.¹⁶⁷ Kemudian istilah “harmonisasi” berasal dari kata “harmoni”

¹⁶⁷ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op.Cit.*, h. 1314.

dan “harmonis”. Dalam KBBI, kata “harmoni” berarti pernyataan rasa, aksi, gagasan dan minat, keselarasan, dan keserasian. Sedangkan kata “harmonis” berarti bersangkut paut dengan harmoni atau se-ia sekata. Dengan demikian, istilah “harmonisasi” berarti pengharmonisan atau upaya mencari keselarasan.¹⁶⁸ Dengan demikian, istilah “sinkronisasi” dalam konteks ini dimaknai sebagai penyesuaian peraturan perundang-undangan terkait agraria dan sumber daya alam, sedangkan istilah “harmonisasi” dimaknai sebagai penyelarasan terkait agraria dan sumber daya alam.

Peraturan perundang-undangan yang dimaksud harusnya menjadi instrumen hukum yang mampu mendukung dan menguatkan program pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia, bukan malah saling melemahkan dan menciptakan hukum sendiri-sendiri. Oleh karena itu, menurut penulis, bukan hanya sekedar melakukan sinkronisasi dan harmonisasi terhadap regulasi terkait pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, tetapi harus **menyinerigikan**¹⁶⁹ peraturan perundang-undangan terkait pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Istilah “**sinergi**” yang dimaksud di sini adalah upaya untuk saling menguatkan antara yang satu dengan yang lain. Dalam konteks regulasi terkait pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, segala regulasi yang ada haruslah saling menguatkan dan saling mengisi sehingga tidak terdapat celah hukum dan tidak ada kekosongan hukum di

¹⁶⁸ *Ibid*, h. 484.

¹⁶⁹ Istilah “menyinerigikan” berasal dari kata “sinergi” yang dalam KBBI diartikan sebagai kegiatan atau operasi gabungan, sinergisme (kegiatan yang tergabung, biasanya pengaruhnya lebih besar dari pada jumlah total pengaruh masing-masing atau satu per satu). Lihat dalam Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, *ibid*, h. 1312. Berdasarkan pengertian ini, maka penulis berpendapat bahwa dengan adanya penggabungan kegiatan atau operasi, maka kegiatan tersebut akan mempunyai pengaruh lebih besar dan juga kegiatan tersebut akan lebih kuat dibandingkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan secara sendiri-sendiri. Dengan demikian, penulis mengartikan istilah “sinergi” sebagai proses yang saling menguatkan.

dalamnya. Dengan begitu, maka dapat tercipta reforma agraria yang baik dan kuat karena didukung oleh instrumen hukum yang baik dan kuat pula. Dengan adanya upaya menyinergikan peraturan perundang-undangan terkait pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, maka nantinya dengan sendirinya akan tercipta pula institusi atau lembaga-lembaga yang kuat, mapan, dan mandiri yang terkait dengan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Selain yang telah dipaparkan di atas, yang perlu untuk dicermati dalam rangka menciptakan reforma agraria yang berparadigma Pancasila adalah pemuatan Prinsip Hak Bangsa sebagaimana maknanya yang termuat dalam UUPA ke dalam UUD NRI 1945. Istilah Hak Bangsa itu sendiri merupakan istilah yang dikemukakan oleh Boedi Harsono, bukan hak yang diatur atau disebutkan secara jelas di dalam UUPA. Hak Bangsa yang diistilahkan oleh Boedi Harsono ini merujuk pada Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPA yang pada prinsipnya menjelaskan bahwa seluruh bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia adalah kepunyaan bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional dimana hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam tersebut adalah hubungan yang bersifat abadi.

Secara tekstual, Pasal 33 UUD NRI 1945 memuat prinsip penguasaan negara yang mengandung makna hak menguasai negara sebagaimana kemudian tertejawantahkan dalam Pasal 2 UUPA. Menurut Budi Harsono, Hak Bangsa adalah hak penguasaan tanah yang tertinggi sebagaimana tersusun dalam hierarki: *Pertama*, Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1 UUPA); *Kedua*, Hak menguasai oleh Negara (Pasal 2 UUPA); *Ketiga*, Hak Ulayat masyarakat adat (Pasal 3 UUPA);

dan *Keempat*, hak-hak perorangan antara lain (a) hak-hak atas tanah (Pasal 4 UUPA) yang terbagi atas hak primer dan hak sekunder (Pasal 16, 37, 41, dan 53 UUPA), (b) wakaf (Pasal 49 UUPA), dan (c) hak jaminan atas tanah. Hak Bangsa merupakan hak penguasaan tanah dan sumber daya alam yang tertinggi. Hak-hak penguasaan atas tanah, secara langsung maupun tidak langsung bersumber padanya. Hak Bangsa ini mengandung dua unsur, yakni unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya yang pelaksanaannya dilimpahkan kepada Negara.¹⁷⁰

Hak Bangsa Indonesia atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bukanlah hak milik, tetapi merupakan hubungan hak bersama yang diangkat pada tingkatan yang tertinggi mengenai seluruh wilayah Indonesia. Terdapat 2 (dua) aspek dalam kondisi tersebut, yakni aspek keperdataan dan aspek publik. Aspek perdata berarti bahwa semua sumber daya alam yang berada di wilayah Indonesia adalah kepunyaan bangsa Indonesia secara bersama-sama. Sedangkan aspek publik berarti bahwa bangsa Indonesia mempunyai kewajiban untuk mengelola, mengatur, dan memimpin penguasaan, peruntukan, dan penggunaan sumber daya alam tersebut.¹⁷¹

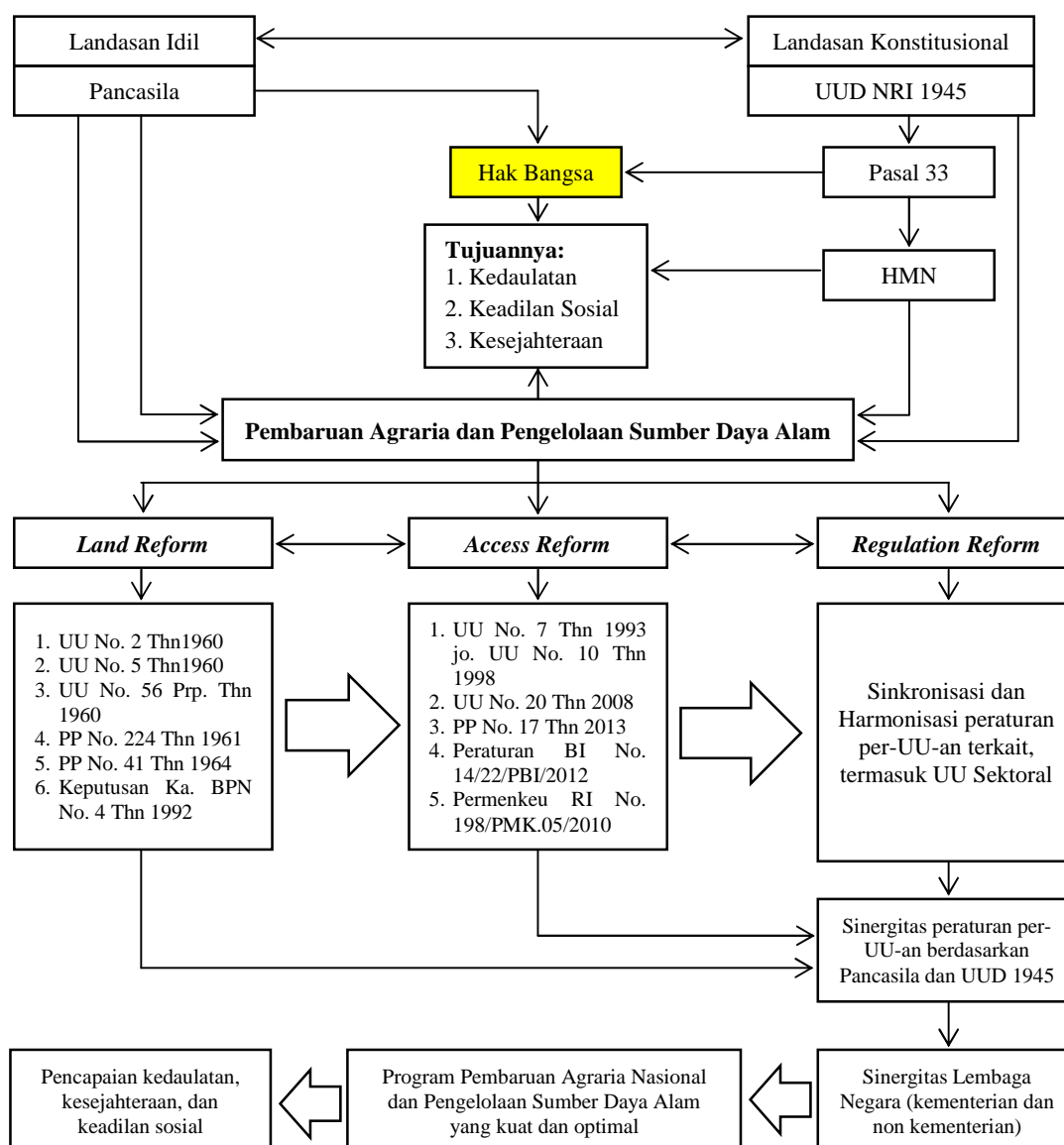
Makna Hak Bangsa sebagaimana dijelaskan di atas harus ditempatkan dalam konstitusi (UUD NRI 1945) oleh karena merupakan sumber dari segala sumber hak yang terdapat dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam di Indonesia. Hak Bangsa ini sepatutnya ditempatkan dalam UUD NRI 1945 untuk

¹⁷⁰ Budi Harsono II, *Op.Cit.*, h. 267-270.

¹⁷¹ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)*, UB Press, Malang, 2011, h. 17. Dikutip dari Indah Dwi Kurbani, *Op.Cit.*, h. 31.

menyusun suatu konsepsi holistik pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Berikut adalah skema gagasan konsepsi holistik pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia:

Gambar 2
Skema Gagasan Konsepsi Holistik Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Indonesia



Sumber: Hasil analisis, 2014.

Titik temu dalam skema di atas adalah peraturan perundang-undangan dan kelembagaan yang baik dan kuat yang mengatur mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia yang bertujuan untuk mewujudkan

kedaulatan, kesejahteraan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Harus dipahami bahwa semua produk hukum yang lahir di Indonesia merupakan turunan dari Pancasila sebagai kendali filosofi terhadap penyusunan peraturan perundang-undangan, dan turunan dari UUD NRI 1945 sebagai kendali konstitusionalnya. Pengendalian filosofi yang dimaksud disini tidak terhenti di UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional penyusunan peraturan perundang-undangan, namun mencakup pula semua perangkat peraturan perundang-undangan. Kesemuanya itu merupakan kaidah yang menindaklanjuti pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 dan terkontrol oleh 5 (lima) sila dalam Pancasila sebagai jati diri bangsa yang artinya bahwa keseluruhan peraturan perundang-undangan dapat kembali atau dikembalikan pada 5 (lima) sila tersebut sehingga dapat diterima oleh seluruh bangsa Indonesia.

Hak Bangsa dan Hak Menguasai Negara harus termakna di dalam UUD NRI 1945 karena hakikatnya adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam konteks politik hukum ekonomi Indonesia. Hak Bangsa dan Hak Menguasai Negara harus menjadi ideologi dalam demokrasi ekonomi Indonesia dengan satu pandangan dan pemahaman. Kesamaan pandangan dan pemahaman tentang konsep Hak Bangsa dan Hak Menguasai Negara ini pada akhirnya akan memberikan kewenangan kepada Negara melalui Pemerintah, baik pusat maupun daerah, untuk menentukan penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam untuk kesejahteraan umum dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

BAB III

ACCESS REFORM DALAM KERANGKA TEORI KEADILAN UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT

III.1. Access Reform Dalam Mewujudkan Keadilan Sosial

1. Keadilan

Diskursus tentang keadilan selalu menjadi perhatian terlebih lagi dalam kaitannya dengan hukum. Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum tersebut merupakan proses yang dinamis yang memakan banyak waktu. Upaya ini seringkali juga didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya.¹⁷²Teori-teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan *the search for justice*.¹⁷³

Salah satu momen penting dalam perenungan makna keadilan adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948 dengan segala tuntutanannya. Keadilan individu dijabarkan dalam hak-hak sipil dan politik yang terangkum dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* Tahun 1966 serta keadilan yang berwarna sosial dijabarkan dalam hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang terangkum dalam *International Covenant on Social, Economic, and Cultural Rights* Tahun 1966.

¹⁷²Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004, h. 239.

¹⁷³Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, cet. VIII, Yogyakarta: Kanisius, 1995, h. 196.

Sehubungan dengan paham keadilan, ada beberapa jenis pandangan. *Pertama*, keadilan dapat dipandang sebagai sebuah keutamaan (*virtue*). Pendapat ini menekankan makna bahwa keadilan adalah bentuk *virtue* yang muncul dari upaya reflektif individu mengenai cara hidup yang baik dan yang sesuai dengan etika. Konsep keadilan yang seperti ini dapat ditemukan dalam gagasan Plato. *Kedua*, keadilan yang dipandang sebagai keutamaan tadi tidak hanya muncul dan eksis di relung pribadi masing-masing individu, namun lebih jauh lagi, keadilan hadir pada suatu situasi dan komunitas kehidupan manusia. Keadilan di sini memiliki lingkup yang lebih luas dan merupakan cikal bakal berkembangnya ide keadilan sosial. Konsep seperti ini dapat terlihat pada gagasan Aristoteles.¹⁷⁴

Ketiga, gagasan keadilan tidak dipahami sebagai hasil refleksi moral filosofis yang semata-mata lahir dari masing-masing pribadi manusia ataupun yang jangkauannya kolektif. Keadilan lebih dikaitkan kepada pengaturan struktur dasar kehidupan masyarakat yang terkait dengan bidang kehidupan politik, sosial, dan ekonomi. Fokus perhatiannya adalah usaha untuk membentuk tatanan keseluruhan masyarakat yang berkeadilan, yang tidak hanya mengacu pada penilaian moral-filosofis individu atau kelompok tertentu.¹⁷⁵ Salah satu tokoh penggagas keadilan seperti ini adalah John Rawls.

Pemikiran tentang keadilan secara garis besar dapat digolongkan dalam 2 (dua) aliran, yaitu aliran liberal dan aliran komunitarian. Aliran liberal lebih

¹⁷⁴ Michael Slote, *Justicia as a Virtue*, The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2010 edition). Sumber: <http://plato.stanford.edu/entries/justice-virtue/#5>, diakses tanggal 28 April 2014.

¹⁷⁵ Caroline Walsh, *Rawls and Walzer on Non-Domestic Justice*, Contemporary Political Theory, Sumber: www.palgrave-journals.com/cpt/journal/v6/n4/full/9300303a.html, diakses tanggal 28 april 2014

menekankan otonomi masing-masing individu manusia, dengan masyarakat sebagai unsur pendukung saja. Sementara aliran komunitarian melihat bahwa masyarakat adalah sebuah entitas yang mutlak ada bagi pribadi-pribadi yang artinya bahwa keberadaan masyarakat bukan sekedar agregat atau penjumlahan keberadaan pribadi-pribadi itu.¹⁷⁶

Menurut Aristoteles, keadilan adalah salah satu aspek dari keutamaan (*virtue*). Aristoteles menjelaskan bahwa “*when individuals receive benefits according to their merits, or virtue: those most virtuous should receive more of whatever goods society is in a position to distribute (exemptions from various burdens or evils counting as goods)*”. Keadilan menurut penjelasan tersebut adalah keadilan sebagai keutamaan umum (taat pada hukum alam dan hukum positif).¹⁷⁷ Selain itu, terdapat pula keadilan dalam keutamaan khusus yang menentukan sikap manusia pada bidang tertentu yang ditandai oleh sifat berikut:

1. Keadilan menentukan bagaimanakah hubungan yang baik antara orang yang satu dengan yang lain.
2. Keadilan berada di tengah 2 (dua) ekstrem, yaitu diusahakan supaya dalam mengejar keuntungan terciptalah keseimbangan antara 2 pihak, jangan orang mengutamakan pihaknya sendiri dan jangan pula mengutamakan pihak lain.
3. Untuk menentukan dimanakah letak keseimbangan yang tepat antara orang-orang, digunakan ukuran kesamaan. Kesamaan ini dihitung secara aritmetis atau geometris.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Al. Andang Binawan dan Tanius Sebastian, *Menim(b)ang Keadilan Eko-sosial*, Kertas Kerja Epistema No. 7/2012, Epistema Institute, Jakarta, 2012, h. 8.

¹⁷⁷ Lihat pendapat Aristoteles dalam Theo Huijbers, *Op.Cit.*, h. 29.

¹⁷⁸ *Ibid*

Jenis-jenis keadilan menurut Aristoteles antara lain adalah keadilan distributif (*distributive justice*) dan keadilan korektif (*corrective justice*). Keadilan distributif berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Sedangkan keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepantasnya perlu diberikan kepada si pelaku. Dari uraian ini nampak bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.¹⁷⁹

Di lain pihak, John Rawls mencoba memberikan jalan keluar atas kekaburan substansi keadilan. Menurutnya, kekaburan substansi keadilan bisa didekati dengan prosedur yang tepat. Teori Keadilan Rawls menyentuh struktur sosial dasar dan diterapkan secara efektif dalam masyarakat demokratis seperti Negara Indonesia.¹⁸⁰ Teori keadilan menurut Rawls lebih menekankan pada keadilan sosial. Hal ini terkait dengan munculnya pertentangan antara kepentingan individu dan kepentingan negara pada saat itu. Rawls melihat kepentingan utama keadilan adalah jaminan stabilitas hidup manusia dan keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan bersama.¹⁸¹

¹⁷⁹ Carl Joachim Friedrich, *Op.Cit.*, h. 25.

¹⁸⁰ Rawls sendiri melihat teori keadilan sebagai sebuah konsep politik. Rawls percaya bahwa masyarakat sebagai sebuah lembaga kerjasama sosial hanya bisa tumbuh dan berkembang dengan baik apabila hak dasar setiap warga diberi tempat dan dilindungi pelaksanaannya secara pasti oleh Negara melalui konstitusi yang adil. Oleh karena itu keadilan dalam arti *fairness* sebagai sebuah teori politik juga hanya bisa diterapkan secara efektif dalam masyarakat demokratis. Lihat pendapat Rawls yang dikutip oleh Andre Ata Ujan dalam Prakata bukunya *Keadilan dan Demokrasi; Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001, h. 5.

¹⁸¹ Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, Kuala Lumpur, *International Law Book Review*, 1994, h. 278.

Cara pandang Rawls terhadap prinsip-prinsip keadilan diistilahkan sebagai “*fairness*”.¹⁸² Rawls mengatakan bahwa mereka yang terlibat dalam kerja sama sosial memilih bersama prinsip-prinsip yang akan memberikan hak dan kewajiban dasar serta menentukan pembagian keuntungan sosial, setiap orang harus memutuskan dengan pemikiran rasional apa yang membentuk manfaatnya, tujuan yang baginya rasional untuk dikejar hingga pada akhirnya mereka memutuskan apa yang menurut mereka adil dan tidak adil yang pada akhirnya mereka menentukan apa yang menjadi prinsip-prinsip keadilan bagi mereka.¹⁸³ Rawls percaya bahwa sebuah teori keadilan yang baik adalah teori keadilan yang bersifat kontrak yang menjamin kepentingan semua pihak secara *fair*.¹⁸⁴

Rawls mengemukakan bahwa:

Dalam keadilan sebagai *fairness*, posisi kesetaraan asali berkaitan dengan kondisi alam dalam teori tradisional kontrak sosial. Posisi asali ini tentu tidak dianggap sebagai kondisi historis, apalagi sebagai kondisi primitif kebudayaan. Ia dipahami sebagai situasi hipotesis yang dicirikan mengarah pada konsepsi keadilan tertentu.¹⁸⁵

Rawls merumuskan 2 (dua) prinsip keadilan, yakni:

1. Prinsip Kebebasan, yakni bahwa setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang.
2. Prinsip Diferen, yakni bahwa ketidaksetaraan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga diharapkan dapat memberi keuntungan bagi setiap orang serta semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.¹⁸⁶

¹⁸² John Rawls, *A Theory of Justice (Teori Keadilan)*, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan Kedua, 2011, h. 13.

¹⁸³ *Ibid*

¹⁸⁴ Andre Ata Ujan, *Op.Cit.*, h. 28.

¹⁸⁵ John Rawls, *Op.Cit.*, hal. 13.

¹⁸⁶ *Ibid*, h. 72. Lihat pula dalam Andre Ata Ujan, *Op.Cit.*, h. 73.

Kedua prinsip tersebut di atas berfungsi sebagai sebuah konsepsi ekonomi politik, yakni sebagai standar untuk menilai kebijakan-kebijakan dan rencana-rencana ekonomi serta latar belakang institusinya. Sebuah doktrin ekonomi politik harus memasukkan tafsiran terhadap kebijakan publik yang berdasar pada konsepsi keadilan. Pendapat politik memperhatikan apa yang memajukan manfaat badan politik sebagai suatu keseluruhan dan memunculkan sejumlah kriteria bagi pembagian yang adil atas keuntungan-keuntungan sosial.¹⁸⁷

Keadilan sebagai *fairness* dapat dipenuhi apabila manusia kembali ke posisi asal (*original position*) dimana posisi ini merupakan posisi yang hipotetif atau fiktif, namun pengandaian posisi ini diperlukan agar jangan sampai prinsip-prinsip keadilan yang dicari dicampuri dengan pertimbangan-pertimbangan yang tidak jujur. Makna *Justice as fairness* dengan bertumpu pada *original position* diwujudkan dengan keadilan yang bersifat prosedural, artinya bahwa keadilan harus didasarkan pada cara-cara yang dapat mencapai persetujuan semua dan bukan berdasarkan pada nilai-nilai tertentu. Keadilan prosedural ini bukan berarti menafikkan nilai-nilai dasar moral substantial, tetapi justru mengangkat substanti nilai tentang kebersamaan, yaitu hak segenap orang sebagai manusia. Jadi keadilan mengandung suatu *equal concern* dan *respect*.¹⁸⁸

Dengan demikian, makna keadilan dapat dibagi menjadi 2 unsur, yakni unsur formal dan unsur substantial. Unsur formalnya terdiri atas (a) Sesuai dan atau memenuhi aturan hukum yang berlaku; (b) Aturan tersebut

¹⁸⁷ *Ibid*, h. 334.

¹⁸⁸ Franz Magnis Suseno, *Pijar-Pijar Filsafat*, Kanisius, Yogyakarta, 2005, h. 211.

mengupayakan, menjamin, dan menyediakan suatu relasi yang setara dalam bidang-bidang kehidupan ekonomi, sosial, politik, budaya, teknologi, dan sebagainya; (c) Keadilan dibangun untuk mengatasi hambatan-hambatan alami yang mengakibatkan individu tidak mampu mengembangkan diri; (d) Aturan tersebut berwujud sebagai suatu prosedur-prosedur; (e) Terdapat suatu ketergantungan dan atau pengaruh dari otoritas pembentuk aturan; dan (f) Apa yang dimaknai sebagai keadilan sifatnya dinamis dan tidak mapan.¹⁸⁹

Kemudian unsur substantialnya terdiri dari (a) Keadilan lahir sebagai keutamaan sikap dasar; (b) Memiliki bobot etis dan moral; (c) Diterima secara umum sebagai suatu kebaikan bagi individu lain atau kelompok; (d) Memberikan apa yang layak diterima seseorang atas hasil usahanya; dan (e) Membuka akses dan partisipasi bagi tiap-tiap individu. Dapat dikatakan bahwa yang disebut dengan keadilan adalah gagasan dan sikap yang didasarkan pada kehendak untuk kebaikan hidup bersama.¹⁹⁰

2. Keadilan Sosial

Dalam perbincangan mengenai keadilan, keadilan sosial dipahami sebagai salah satu bagian atau jenis dari ragam keadilan yang ada. *Black's Law Dictionary*, *social justice* diartikan sebagai “*Justice that conforms to a moral principle, such as that all people are equal*”.¹⁹¹ Dengan demikian, dapat dimaknai bahwa keadilan sosial bukan persoalan moral individu, tetapi masalah moral sosial yang terkait dengan persoalan-persoalan struktural yang bersifat impersonal yang berarti bahwa pelaksanaan keadilan sosial tidak ditentukan oleh kehendak

¹⁸⁹ Al. Andang Binawan dan Tanius Sebastian, *Op.Cit.*, h. 21.

¹⁹⁰ *Ibid*

¹⁹¹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, *Op.Cit.*, h. 881.

baik-buruk individu tertentu, tetapi bergantung kepada struktur-struktur kekuasaan yang ada dalam masyarakat seperti struktur ekonomi, politik, dan budaya.¹⁹²

Friedrich von Hayek menjelaskan bahwa “*The state ambition to realize social justice implies a centralized authority making people do things they might not want to do, interfering with their freedom to do what they like with their resources*”.¹⁹³ Dengan demikian, dapat ditafsirkan bahwa keadilan sosial adalah suatu upaya penyediaan sumber daya yang dilakukan secara sengaja bagi kemaslahatan umum. Konsep keadilan sosial Friedrich von Hayek membedakan antara individu sebagai *agent* dan masyarakat sebagai *society*. Pada keadilan sosial terdapat suatu *society* yang berbeda dengan individu yang juga memiliki landasan eksistensi politik untuk terlibat dan bertindak.

Dari perspektif kemajemukan identitas dalam masyarakat, Nancy Fraser juga memaparkan makna keadilan sosial secara komprehensif. Menurut Nancy Fraser bahwa keadilan sosial mengacu pada 2 (dua) hal, yaitu masalah redistribusi dan masalah pengakuan. Kecenderungan yang muncul dalam perkembangan gagasan sosial-politik adalah memisahkan dan membedakan kedua jenis pandangan tersebut. Masalah redistribusi (*redistribution*) berfokus pada masalah ketidakadilan dalam kerangka sosial-ekonomi dan ketidakadilan tersebut berakar pada struktur ekonomi di masyarakat. Upaya untuk mengatasi persoalan tersebut mencakup program pemerataan pendapatan, pengaturan organisasi tenaga kerja,

¹⁹² Y. Slamet Purwadi, *et.al.*, *Pendidikan Nilai Pancasila*, Unpar Press, Bandung, 2007, h. 139.

¹⁹³ Lihat pendapat Friedrich von Hayek dalam Adam Swift, *Political Philosophy: A Beginner's Guide for Student and Politicians*, Polity, Cambridge, 2006, h. 9.

demokratisasi prosedur pembentukan kebijakan penanaman modal, atau mengubah struktur ekonomi dasar lainnya.¹⁹⁴

Selanjutnya masalah pengakuan (*recognition*) memiliki sasaran ketidakadilan yang berada pada ranah budaya yang dianggap mengakar pada masalah yang bercorak sosial seperti masalah perwakilan (*representation*), penafsiran (*interpretation*), dan komunikasi (*communication*). Upaya untuk mengatasi masalah ketidakadilan dalam pandangan ini adalah berupa penghormatan terhadap identitas dan produk budaya dari kelompok yang termarginalkan, termasuk juga usaha untuk mengakui perbedaan budaya yang ada. Kesemuanya itu dilakukan menurut upaya perubahan yang radikal terhadap corak sosial yang telah ada, yaitu transformasi bentuk dan cara perwakilan, penafsiran, dan komunikasi sehingga dapat mengubah kesadaran masyarakat akan keberagaman identitas.¹⁹⁵

Lebih lanjut Nancy Fraser mengungkapkan bahwa sebagai persoalan praktis, setiap kasus ketidakadilan pastilah mengandung juga persoalan distribusi dan pengakuan. Hal ini diistilahkan sebagai *Bivalent Conception of Justice* atau Konsepsi Bivalen. Dalam konsep ini dinyatakan bahwa

*A bivalent conception of justice encompasses both distribution and recognition without reducing either one of them to the other.... a bivalent conception treats distribution and recognition as distinct perspectives on, and dimensions of justice, while at the same time encompassing both of them within a broader, overarching framework.*¹⁹⁶

¹⁹⁴ Nancy Fraser, *Social Justice in The Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation*, h. 6-7. Sumber: www.intelligenceispower.com/important%20E-mails%20sent%20attachment/Social%20Justice%20in%20The%20Age%20of%20Identity%20Politics.pdf, diakses tanggal 29 April 2014.

¹⁹⁵ *Ibid*

¹⁹⁶ *Ibid*, h. 30

Berdasarkan pandangan tersebut, terdapat 2 (dua) gagasan penting, yakni:

1. Gagasan pertama adalah bahwa keadilan sosial yang dilihat dari segi normatif-filosofis, isu sosial-teoritis, dan masalah praktis, di dalamnya selalu terkandung sintesa antara usaha politik distribusi dan politik pengakuan. Nancy Fraser menyatakan bahwa “*No redistribution without recognition and no recognition without redistribution*”.¹⁹⁷
2. Gagasan kedua adalah konsep persamaan partisipasi (*parity of participation*). Berdasarkan konsep ini, keadilan –khususnya keadilan sosial– membutuhkan suatu pengaturan sosial yang memperbolehkan semua anggota masyarakat untuk berinteraksi satu sama lain sebagai kelompok. Untuk itu diperlukan kondisi yang mendukung supaya hal tersebut dapat tercapai, yakni (a) *the distribution of material sources must be such as to ensure participants independence and “voice”*; dan (b) *institutionalized cultural patterns of interpretation and evolution express equal respect for all participants and ensure equal opportunity for achieving social esteem*.¹⁹⁸

Gagasan keadilan sosial bersinggungan erat dengan hak asasi manusia, khususnya mengenai hak ekonomi, sosial, dan budaya sebagaimana terjabarkan dalam *International Covenant on Social, Economic, and Cultural Rights* Tahun 1966. Keadilan sosial berkaitan erat dengan hak-hak manusia terhadap segala sesuatu yang dapat menunjang kehidupannya. Sumber daya agraria merupakan sesuatu yang dapat menunjang kehidupan manusia sehingga penulis berpendapat bahwa gerakan reforma agraria merupakan gerakan untuk menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

¹⁹⁷*Ibid*, h. 48.

¹⁹⁸*Ibid*, h. 30.

3. Korelasi Keadilan Sosial dan Kesejahteraan Rakyat

Setiap orang berhak atas kebutuhan manusia yang mendasar tanpa memandang perbedaan seperti ekonomi, kelas, ras, etnis, agama, umur, dan sebagainya. Untuk mencapai itu antara lain harus dilakukan penghapusan kemiskinan secara mendasar, pemberantasan buta huruf, pembuatan kebijakan lingkungan yang baik, dan kesamaan kesempatan bagi perkembangan pribadi dan sosial. Inilah tugas yang harus dilaksanakan pemerintah.

Alenia ke-empat Pembukaan UUD NRI 1945 telah menjelaskan bahwa:

Untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Cita-cita bersama rakyat Indonesia tercantum di dalam alenia ke IV Pembukaan UUD NRI 1945 tersebut di atas, yaitu (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Rumusan alenia ke-empat UUD NRI 1945 tersebut menggambarkan bahwa untuk mewujudkan cita-cita bersama itu harus dilakukan dengan berlandaskan pada Pancasila dimana tujuan akhir dari Pancasila adalah suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Meskipun nama Pancasila tidak secara eksplisit disebutkan dalam UUD NRI 1945 sebagai dasar negara, tetapi pada alinea ke-

empat Pembukaan UUD NRI 1945 itu secara jelas disebutkan bahwa dasar negara Indonesia adalah keseluruhan nilai yang dikandung Pancasila.

Pancasila adalah dasar negara yang dipergunakan sebagai dasar mengatur serta menyelenggarakan pemerintahan negara. Mengingat bahwa Pancasila adalah dasar negara, maka mengamalkan Pancasila sebagai dasar negara mempunyai sifat imperatif atau memaksa, artinya bahwa setiap warga negara Indonesia harus tunduk dan taat kepada nilai-nilai Pancasila. Dalam kedudukan tersebut, Pancasila juga menjadi pedoman untuk menjelaskan UUD NRI 1945 dan penjabarannya melalui peraturan-peraturan lain di bawahnya, termasuk kebijaksanaan-kebijaksanaan dan tindakan-tindakan pemerintah di bidang pembangunan, dengan peran serta aktif seluruh warga negara.

Sila kelima Pancasila, yakni “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” berkehendak untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat Indonesia. Sila kelima Pancasila ini mengandung konsekuensi bahwa setiap warga negara harus diperlakukan secara adil tanpa ada pengecualian. Dengan demikian, sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia di dalamnya terkandung hak-hak warga negara untuk hidup secara layak, hak atas pekerjaan, hak yang menjamin kesehatan, dan termasuk pula hak untuk mengelola dan menikmati sumber daya alam yang ada di bumi Indonesia untuk menunjang kehidupan rakyat Indonesia.

Nilai yang terkandung dalam sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, serta Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan. Dalam sila ke-5

tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan Negara sebagai tujuan dalam hidup bersama, di dalam sila ke-5 Pancasila tersebut terkandung nilai keadilan yang harus terwujud dalam kehidupan bersama (kehidupan sosial).

4. Korelasi *AccessReform* dan Keadilan Sosial

Kemiskinan dan ketidakadilan adalah dua hal yang sangat berkaitan, dimana ada kemiskinan, maka di situ terdapat pula ketidakadilan. Sebaliknya dimana ada ketidakadilan, maka di situ akan ada kemiskinan. Pemerintah Indonesia selama ini telah berusaha untuk menuntaskan kemiskinan dengan berbagai macam program, namun besarnya anggaran yang dikeluarkan untuk itu tidak sebanding dengan penurunan angka kemiskinan di Indonesia. Hal ini terjadi oleh karena kemiskinan dan ketidakadilan di Indonesia bersifat struktural yang tidak mempan lagi diselesaikan dengan cara lama, diperlukan suatu terobosan baru dan moderen untuk mengurangi dan bahkan menghapus kemiskinan dan ketidakadilan di Indonesia.¹⁹⁹

Achmad Sodiki menjelaskan bahwa keadilan sosial merupakan masalah universal manakala rakyat merasa tertindas. Ketika rakyat kehilangan tanahnya karena dicabut atau dibebaskan untuk kepentingan Negara atau swasta dengan cara-cara yang sewenang-wenang, maka cepat atau lambat Negara atau swasta akan menuai badai. Para perumus UUPA mengemukakan gagasannya untuk membela kaum tani dengan melancarkan gerakan *land reform*, maka selama lima tahun sejak diundangkannya UUPA, kendala utama pelaksanaannya adalah ketidaksiapan pemerintah melaksanakannya sehingga terkesan tidak ada *political*

¹⁹⁹ Joyo Winoto, Kepala Badan Pertanahan RI, *Mulai Dari Selatan*, lihat dalam BPN-RI 1, *Op.Cit.*, h. 50.

will yang kuat dari pemerintah. Antara kelompok tani yang satu dengan kelompok tani yang lain juga terjadi ketidak-kompakan oleh karena terkait dengan garis politik partai yang membawahnya yang saling berebut pengaruh di antara mereka. Dengan demikian, maka semakin tidak jelas adanya program *land reform* yang merupakan wahana bagi penciptaan keadilan sosial.²⁰⁰

Menurut Joyo Winoto bahwa kemiskinan erat kaitannya dengan kepemilikan aset dan fakta menunjukkan bahwa orang miskin di Indonesia, sekitar 60-80% kekayaannya berupa tanah tapi belum disertifikasi. Akibatnya adalah masyarakat tidak dapat menggunakan asetnya itu sebagai alat untuk mendapatkan modal usaha. Penelitian di 157 negara menunjukkan pula bahwa aset terpenting bagi rakyat miskin adalah tanah, aset kedua adalah benda yang ada di sekitarnya, dan aset yang ketiga adalah aset sosial yang berupa ketergantungan pada keluarga dan tetangga. Dengan inilah, maka reforma agraria menjadi salah satu terobosan pemecahan masalah.²⁰¹

Sebagaimana diketahui bahwa ada 3 (tiga) konsep reforma agraria, yakni Konsep *Landreform*, Konsep *Accesreform*, dan Konsep *Policy/Regulationreform*. Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 telah menggariskan bahwa pembaruan Agraria adalah mencakup suatu proses berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam reforma agraria, ada dua hal yang diperhatikan, yakni akses ke tanah/lahan dan akses ke instrumen penunjang tanah/lahan. Akses ke tanah/lahan

²⁰⁰ Achmad Sodiki, *Op.Cit.*, h. 155-157

²⁰¹ *Ibid*

merupakan konsep *landreform*, sedangkan akses ke instrumen penunjang lahan/tanah merupakan konsep *access reform*.

Program *Land reform* ditunjang oleh beberapa peraturan perundang-undangan, yakni sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil
2. Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian
3. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
4. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian
5. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimum dan Absentee/Guntai

Ke-lima peraturan perundang-undangan tersebut di atas pada hakikatnya sangat berpihak kepada rakyat, khususnya kepada petani karena membuka akses kepada petani terhadap lahan pertanian, baik petani penggarap maupun petani gurem atas penggunaan dan pemanfaatan tanah, dan bahkan memberikan kepada mereka akses dalam pemilikan dan penguasaan tanah melalui program-program *land reform*.

Selanjutnya, program *access reform* ditunjang juga oleh beberapa peraturan perundang-undangan, yakni sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1993 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1993 tentang Perbankan
2. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
3. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
4. Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/22/PBI/2012 tentang Pemberian Kredit Atau Pembiayaan Oleh Bank Umum dan Bantuan Teknis Dalam Rangka Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
5. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 198/PMK.05/2010 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 135/PMK.05/2008 tentang Fasilitas Penjaminan Kredit Usaha Rakyat

Dalam konteks *access reform*, Pemerintah memberikan fasilitasi akses kepada masyarakat, baik ke tanah/lahan maupun akses ke instrumen penunjang tanah/lahan yang salah satunya adalah modal, baik dalam bentuk kredit maupun yang bersumber dari APBN/APBD. Untuk pengusahaan tanah/lahan tersebut sepenuhnya merupakan tanggung jawab pribadi masing-masing penerima manfaat. Dalam rangka pengusahaan tanah/lahan tersebut, Pemerintah bertindak sebagai pendamping dengan memberikan pembekalan ilmu pengetahuan dasar dan bantuan bimbingan teknis kepada penerima manfaat. Jadi dalam konteks *access reform* ini, Pemerintah tidak lepas tangan, namun kesemua mekanisme pelaksanaannya dalam koridor tanggung jawab dan pengawasan Pemerintah langsung, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Jadi, pada dasarnya *access reform* merupakan pemberian kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia di bumi Indonesia dengan dukungan dan fasilitasi dari Pemerintah berupa sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat). *Access reform* yang dimaksud adalah berkaitan dengan penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi.

Kehadiran undang-undang yang bersifat sektoral diharapkan mampu mendukung agenda-agenda reforma agraria, khususnya *access reform*. Namun dalam kenyataannya, kehadiran undang-undang yang bersifat sektoral tersebut menimbulkan konflik hukum baru di bidang keagrariaan. UUPA yang selama ini menjadi landasan bagi penguasaan dan penggunaan sumber daya agraria tidak didukung oleh berbagai undang-undang sektoral yang saling mengatur sendiri-sendiri dan menciptakan hukum tersendiri.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2004 Nomor 53 dan TLNRI Nomor 4389) sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2011 Nomor 82 dan TLNRI Nomor 5234) tidak mengenal ketentuan mengenai payung hukum atau undang-undang yang bersifat payung hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan sehingga tidak terlihat adanya perbedaan antara undang-undang sebagai payung dan undang-undang yang bersifat organik. Dengan demikian,

kedudukan UUPA yang sejatinya sebagai undang-undang payung seakan-akan tidak lebih tinggi dengan undang-undang organik lainnya. Kondisi tersebut membawa konsekuensi hukum, yakni pembuatan undang-undang yang bersifat organik tidak lagi harus mengacu pada UUPA yang sejatinya dimaksudkan untuk menjadi payung hukum yang mengandung amanat pembuatan beberapa undang-undang sebagai pedoman pelaksanaan UUPA.²⁰²

Ketimpangan hukum yang terjadi dalam undang-undang menciptakan konflik baru di bidang keagrariaan yang semakin memperumit jalannya agenda-reforma agraria. Belum lagi setelah kelahiran undang-undang sektoral yang kemudian melahirkan lagi aturan-aturan baru sebagai aturan pelaksanaan undang-undang sektoral. Pada akhirnya, upaya untuk melakukan penyeragaman terhadap peraturan perundang-undangan yang ada sampai saat ini menjadi semakin rumit. Inilah mungkin yang disebut oleh sebagian kalangan dan pakar agraria bahwa reforma agraria bukan hanya sekedar *land reform* dan *access reform*, tetapi mencakup pula *regulation reform*.

Untuk menangani konflik-konflik di bidang keagrariaan, tidak lain hanya dengan melakukan *regulation reform* melalui unifikasi hukum atau pun dengan melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Namun itu semua tidaklah cukup tanpa dibarengi dengan upaya untuk mensinergikan peraturan perundang-undangan yang dimaksud. Upaya untuk mensinergikan yang dimaksud di sini diartikan sebagai upaya untuk saling menguatkan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Jadi bukan sekedar melakukan penyesuaian (sinkronisasi) dan

²⁰² Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, PT. Gramedia, Jakarta, 2012, h. 122.

penyelarasan (harmonisasi) kaidah hukum, tetapi juga penguatan (sinergi) kaidah hukum antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya.

Konflik peraturan perundang-undangan seharusnya dapat diselesaikan lewat asas hukum yang lazim berlaku, misalnya hukum yang derajatnya lebih tinggi membatalkan hukum yang derajatnya lebih rendah (*lex superior derogat legi inferiori*), hukum khusus membatalkan hukum umum (*lex specialis derogat legi generali*), dan hukum yang kemudian membatalkan hukum yang terdahulu (*lex posterior derogat legi priori*). Dalam hal terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan atas suatu objek tertentu, maka dalam rangka sinkronisasi pengaturannya diperlukan lembaga atau instansi yang lebih tinggi yang mempunyai otoritas untuk menilai (verifikasi) atau mengusulkan pembatalan (falsifikasi) atas suatu peraturan yang dianggap bertentangan dengan asas peraturan. Dalam hal penerapan asas umum tersebut, maka perlu diadakan kajian yang sifatnya formal dan substantial. Kajian formal sifatnya prosedural, yaitu apakah secara formal suatu hukum sudah dianggap sah. Sedangkan kajian substantial mementingkan isinya, apakah sudah mengandung rasa keadilan, kepastian, ataukah kemanfaatan. Dalam hukum pertanahan dan hukum agraria, sejak dulu berlaku ketentuan *lex simpronius*, yaitu hukum pertanahan dan hukum agraria harus mementingkan rakyat jelata, bahwa hukum harus membantu orang-orang yang bodoh (*lex succurit ignorantibus*).²⁰³

Pembentukan aturan hukum yang baru tentu saja tidak selalu keliru karena hukum pun berfungsi sebagai *a tool of social engineering*.²⁰⁴ Sebagai instrumen pembaruan masyarakat (*agent of change*), hukum harus sesuai dengan cita-cita

²⁰³ Achmad Sodiki, *Op.Cit.*, h. 44-45.

²⁰⁴ Lihat pendapat Roscoe Pound dalam Abrar Saleng, *Op.Cit.*, h. 13

keadilan sosial agar hukum dapat dipatuhi oleh masyarakat.²⁰⁵ Hukum yang baik adalah hukum yang dapat diterima oleh masyarakat tanpa upaya penegakan (paksaan) melainkan sebagai suatu kebutuhan. Berkaitan dengan fungsi hukum tersebut, pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif), melalui penafsiran atas makna Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI 1945 telah meletakkan landasan yuridis keadilan antar generasi (*intergeneration equity*). Prinsip keadilan antar generasi meletakkan 3 (tiga) kewajiban mendasar bagi generasi sekarang dalam konservasi sumber daya alam, yaitu:

1. *Concervation of option*, menjaga agar generasi mendatang dapat memilih kuantitas keanekaragaman sumber daya alam;
2. *Concervation of quality*, menjaga kualitas lingkungan agar lestari;
3. *Concervation of access*, menjamin generasi mendatang minimal memiliki akses yang sama dengan generasi sekarang atas titipan kekayaan alam ciptaan Tuhan Yang Maha Esa.²⁰⁶

Hukum Agraria Nasional berfungsi sebagai pengintegrasikan. Hak menguasai negara atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sekalipun masih dalam konsep hak ulayat dalam tingkatan nasional, tetapi sifatnya lebih mencerminkan keseimbangan dengan hak individual. Perubahan keseimbangan ini diperlukan dalam rangka penguatan hak individual dalam masyarakat yang bersifat kolektif sehingga kecenderungan penyalahgunaan hak dengan dalih kepentingan kolektif (kepentingan umum) oleh penguasa dapat dicegah. Demikian pula asas tanah berfungsi sosial harus mendapatkan tafsir baru. Asas fungsi sosial pada mulanya merupakan perlawanan atas kemutlakan *eigendomrecht* (hak *eigendom*) dari corak masyarakat yang individualistis. Pada

²⁰⁵ Lihat pendapat Rom R. Tyler, *Why People Obey The Law*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, New Jersey, 2006, h. 14, dalam *Ibid*.

²⁰⁶ Lihat pendapat Haryanto Stefanus, *Keadilan Antar Generasi dan Hukum Lingkungan Indonesia*, Harian Umum Kompas, 11 Januari 1996, h. 4 dalam *Ibid*.

masyarakat individualistik terdapat penyalahgunaan hak karena adanya kemutlakan hak milik, sedangkan dalam masyarakat kolektif juga terdapat penyalahgunaan hak karena kemutlakan hak menguasai.²⁰⁷

Dalam konteks Indonesia, Pancasila sebagai falsafah dan dasar negara berfungsi sebagai *filosofische gronslag* dan *common platform* dalam kehidupan bernegara yang berperan sebagai penyangga konstitusi. Relevansi nilai-nilai Pancasila sebagai penguatan struktur hukum nasional tidak terlepas dari kedudukan Pancasila dalam praktek ketatanegaraan dan kehidupan bangsa Indonesia, yaitu sebagai sistem moral dan etika, dasar negara dan ideologi bangsa. Sila ke-lima Pancasila berbunyi “*Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*” merupakan ujung harapan dari semua sila-sila lainnya. Oleh karena itu, perumusan sila ke-lima dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 diakhiri dengan kalimat “...serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Pelaksanaan reforma agraria yang berparadigma Pancasila melalui konsep *land reform* dan *access reform*-nya senantiasa digalakkan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Reforma Agraria mendasarkan diri pada sebuah proses distribusi yang adil atas suatu aset (dalam hal ini tanah). Tanah itu sendiri bagi kebanyakan manusia merupakan identitas yang melekat kepadanya status kebangsaan dan kenegaraannya. Terlebih bagi rakyat Indonesia, UUPA menyebutkan bahwa hubungan warga dengan tanahnya bersifat abadi dan asasi. Dari hubungan ini sangat berdampak kepada kesejahteraan, kemakmuran, keadilan, dan keberlanjutan, serta harmoni bangsa dan Negara Indonesia. Untuk

²⁰⁷ Achmad Sodiki, *Op.Cit.*, h. 41-42

itu, maka Reforma Agraria tidak lain adalah untuk melanjutkan amanat UUD NRI 1945 di mana tanah dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal ini mungkin karena negara memiliki kekuasaan atas seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, maka dengan Reforma Agraria berarti negara telah mendorong proses tegaknya keadilan sosial yang dicita-citakan bangsa ini sejak merdeka. Reforma Agraria merupakan agenda yang harus menjadi *mainstream* bangsa Indonesia.

Keadilan sosial bukan hanya menjadi tanggung jawab negara untuk mewujudkannya, akan tetapi menjadi tanggung jawab bersama, yakni negara, pelaku ekonomi, dan rakyat secara keseluruhan. Negara dalam konteks ini bertindak sebagai fasilitator dan regulator serta wasit yang baik, jika perlu mengintervensinya agar supaya akses pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam bagi rakyat khususnya petani dan buruh tani semakin terbuka lebar dan tersedia dengan baik.

Reforma agraria melalui *land reform* dan *access reform* harus dilaksanakan oleh semua elemen, baik negara (Pemerintah), pelaku ekonomi, dan masyarakat secara keseluruhan. Negara bertindak sebagai pelaksana, fasilitator, regulator, dan wasit yang baik melalui intervensinya agar akses masyarakat (masyarakat miskin, khususnya petani dan buruh tani) berupa akses ke tanah/lahan dan sumber daya alam maupun akses ke instrumen penunjangnya semakin terbuka dan tersedia dengan baik. Pelaku ekonomi dan masyarakat harus pula mengambil peranan dimana mereka tidak hanya menjadi penerima manfaat dari negara sebagai pelayannya, tetapi mereka harus turut berperan serta dan turut aktif dalam menyukseskan agenda-agenda reforma agraria.

III.2. Reforma Agraria Sebagai Konsep Pembangunan yang Demokratis dan Berkeadilan

Program Reforma Agraria yang dicanangkan Pemerintah diarahkan terutama untuk mengentaskan kemiskinan, merupakan landasan yang kokoh untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan hidup masyarakat. Prinsip keadilan sosial masyarakat dikembangkan melalui proses pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Pendekatan berbasis hak, di samping mengakui hak-hak dasar (*given right*), juga mengenal hak-hak yang harus diperjuangkan (*exercised right*). Hak-hak dasar atau yang dikenal dengan *universal of human right (given right)* telah ada sejak manusia dilahirkan yang meliputi hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang dijamin oleh Konstitusi. Sedangkan hak yang harus diperjuangkan (*exercised right*) merupakan hak-hak dimana seorang warga negara bila ingin memperolehnya harus memperjuangkannya.

Penyebab kemiskinan merupakan hal yang kompleks, salah satunya adalah kurangnya atau tiadanya akses mereka kepada sumber-sumber ekonomi dan politik. Melalui Reforma Agraria, hak-hak dasar (*givenright*) masyarakat yang berkaitan dengan agraria dipenuhi dengan membuka akses masyarakat terhadap sumber kesejahteraan yang berupa tanah/lahan (*land reform*). Sedangkan pemenuhan hak-hak yang harus diperjuangkan (*exercised right*) dipenuhi dengan membuka akses kepada sumber-sumber kesejahteraan lain, seperti modal, teknologi, manajemen, dan pasar (*access reform*).

Pemenuhan hak-hak rakyat sebagaimana dijelaskan di atas dilaksanakan dalam konteks *welfarestate* dan atau *empowering state*. Negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya pada masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh

rakyat atau dengan kata lain bahwa negara berperan aktif dalam rangka pemenuhan kesejahteraan masyarakat melalui pelibatan masyarakat dengan memberdayakan potensi yang ada. Di dalam konsep pembangunan berkelanjutan, reforma agraria merupakan penyokong utama pilar keberlanjutan sosial, yakni kesetaraan dan keadilan. Selain itu, reforma agraria dapat meningkatkan pembangunan ekonomi karena pengaturan sumber daya yang jelas.

1. Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) dan Kritik Terhadapnya

Dalam *Black's Law Dictionary* dijelaskan bahwa "*Welfare state is a nation in which the government undertakes various social insurance programs, such as unemployment compensation, old-age pensions, family allowances, food stamps, and aid to the blind or deaf*".²⁰⁸ Secara garis besar, kesejahteraan Negara menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada Negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.²⁰⁹ Spicker mengatakan bahwa *stand for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards*.²¹⁰ Lebih lanjut Spicker menambahkan bahwa:

*The welfare state is an attempt to break away from the stigma of the Poor Law. It was not designed for the poor; it was supposed to offer social protection for everyone, to prevent people from becoming poor. The best way to help the poor within the welfare state is not to target programmes more carefully on the poor, but the converse: to ensure that there is a general framework of resources, services and opportunities which are adequate for people's needs, and can be used by everyone. That is what welfare state was meant to do. That is what we have forgotten.*²¹¹

²⁰⁸ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Op.Cit., h. 1625.

²⁰⁹ Bernhard Limbong III, *Op.Cit.*, h. 74.

²¹⁰ Lihat Paul Spicker dalam Bernhard Limbong III, *Ibid*, h. 75.

²¹¹ Paul Spicker, *Poverty and the Welfare State*, Dispelling The Myths, 2002, h. 6.

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*), melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan yang ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya.²¹² Pencetus teori *welfare state*, R. Krenenburg, menyatakan bahwa Negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu, namun seluruh rakyat.²¹³ Kemudian Mark Lutz menyatakan bahwa:

*Economics can no longer be seen as the theory of maximum possible production with consequent effects on welfare, but rather, in the opposite manner, as the theory of maximum possible welfare with consequent effects on production.*²¹⁴

Selanjutnya Friedman menjelaskan bahwa:

*This peculiar form of 20th century state is usually called the "welfare state", or, more broadly, the welfare-regulatory state. Basically, it is an active, interventionist state. Government is ubiquitous. It collects huge post of money, and commands as enormous army of civil servants. It distributes billions in the form welfare payments. In many countries, it runs the railroads, the postal service, the telephones, in others it has banks, steel mills and other enterprises in its portfolio.*²¹⁵

Dalam konsep Negara Kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi "Negara intervensionis" abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk

²¹² Bernhard Limbong III, *Op.Cit.*, h. 75.

²¹³ Lihat pendapat R. Krenenburg dalam Bernhard Limbong III, *Ibid*, h. 78.

²¹⁴ Lihat Mark Lutz dalam Bernhard Limbong III, *Ibid*.

²¹⁵ Lawrence M. Friedman, *Legal Culture and the Welfare State*, dalam Gunther Teubner, *Dilemmas of Law in Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin - New York, 1986, h. 12.

menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus, seperti *socialsecurity*, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan, serta perumahan.²¹⁶

Dalam *welfare state*, negara berperan aktif dalam rangka pemenuhan kesejahteraan masyarakat. Adam Smith mengemukakan bahwa lingkup aktivitas negara sangat terbatas, hanya melaksanakan kegiatan yang umumnya tidak dilakukan oleh swasta dan hanya meliputi 3 (tiga) bidang saja, yakni peradilan, pertahanan keamanan, dan pekerjaan umum. Tugas dan peran negara tidak hanya terbatas pada menjamin pelaksanaan ketertiban berdasarkan kekuasaan yang ada padanya, akan tetapi berperan pula sebagai salah satu pelaku ekonomi dengan memainkan peran sebagai *production state*. Hal ini sebagaimana pandangan Friedmann mengenai fungsi negara, yakni *the state as provider, the state as regulator, the state as entrepreneur*, dan *the state as umpire*.²¹⁷

Dalam perkembangannya, konsep negara kesejahteraan banyak mendapat kritikan tajam. Tanggung jawab negara dalam konsep negara kesejahteraan yang hanya terbatas pada pemenuhan kebutuhan hidup minimum atau kesejahteraan dasar, di beberapa negara dirasakan tidak relevan lagi. Menurut para pengkritik negara kesejahteraan, konsep negara kesejahteraan yang diungkapkan pada pertengahan abad 20 sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi awal abad 21 (era millennium ketiga). Masyarakat millennium ketiga tidak cukup dengan hanya terpenuhinya kebutuhan dasar, tetapi lebih dari itu, tuntutan masyarakat di era

²¹⁶ Jimly Asshiddiqie I, *Op.Cit.*, h. 223.

²¹⁷ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, h. 13.

millennium ketiga adalah perubahan dunia kehidupan (*life world*) dari pemenuhan kesejahteraan minimal ketingkat pemenuhan kesejahteraan berkelanjutan.²¹⁸

Kelemahan prinsip dari konsep negara kesejahteraan adalah intervensi negara pada semua aspek kehidupan masyarakat, sedang *output* yang di harapkan berupa peningkatan kesejahteraan umum tidak signifikan dan tidak seimbang dengan besarnya campur tangan negara yang diberikan dalam konsep negara kesejahteraan. Oleh karena itu, meskipun visi dan misi konsep negara kesejahteraan yaitu meningkatkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial perlu dipertahankan, namun pendekatan atau metodenya harus diubah dan disesuaikan dengan kondisi masyarakat yang sedang memasuki era millenium ketiga.²¹⁹

Konsep yang tepat untuk mengatasi problem metode pendekatan itu adalah Negara sebagai pemberdayaan masyarakat (*state as empowerment*) atau disebut juga *empowering state*. Dengan konsep atau pendekatan baru ini diharapkan bahwa campur tangan negara tidak lagi seluas pada konsep negara kesejahteraan, namun dibatasi hanya pada hal-hal yang bersifat memberdayakan potensi masyarakat. Dalam konsep ini, campur tangan Pemerintah lebih terfokus pada upaya meningkatkan kesejahteraan dan keadilan sosial sehingga diharapkan ada peningkatan kesejahteraan berkelanjutan yang signifikan dengan volume campur tangan yang diberikan dalam undang-undang. Melalui pendekatan ini pula, masyarakat diberi peran serta yang seluas-luasnya untuk menentukan sendiri apa yang terbaik bagi mereka. Sedang Pemerintah berkewajiban untuk mengakomodasi dan memfasilitasi kepentingan masyarakat dalam rangka

²¹⁸ Lihat pendapat Richard A. Slaughter dalam Muh. Guntur, *Pengaturan Hukum dan Pelaksanaan Tata Niaga Pertanian*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2002, h. 368.

²¹⁹ *Ibid*, h. 369.

meningkatkan kesejahteraannya. Dalam *empowering state*, negara tetap mengupayakan kesejahteraan umum dan keadilan sosial, namun cara-cara yang ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut tidak lagi menggunakan pendekatan yang sentralistik, tetapi lebih mengacu pada upaya menstimulasi daya kreativitas masyarakat, sehingga masyarakatlah yang mengambil prakarsa, inisiatif, dan kreativitas, sementara Pemerintah memfasilitasi dan membuat kebijakan yang mengakomodir kepentingan masyarakat banyak.²²⁰

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat *people-centered* (diarahkan pada masyarakat), *participatory* (partisipasi), dan *sustainable* (kemampuan untuk hidup terus). Konsep ini lebih luas dari semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses kemiskinan lebih lanjut (*safety net*). Gagasan ini lahir dengan tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara seimbang.²²¹

Di bidang tata niaga produk pertanian misalnya, Pemerintah seyogyanya lebih memperhatikan kepentingan masyarakat banyak yang umumnya adalah petani dari pada mementingkan kalangan pebisnis yang umumnya telah sejahtera. Memang lebih muda dan lebih menguntungkan bagi oknum pejabat Pemerintah apabila kebijakan yang dibuat menguntungkan kalangan pebisnis. Akan tetapi, kebijakan seperti itu selain tidak populis juga bertentangan dengan *empowering*

²²⁰*Ibid*, h. 370-371.

²²¹ Tri Winarni, *Orientasi Pembangunan Masyarakat Desa Menyongsong Abad 21, Menuju Pemberdayaan Pelayanan Masyarakat*, Aditya Media, Yogyakarta, 1998, h. 76.

state, dimana pemerintah dituntut lebih fokus untuk mengangkat derajat kesejahteraan masyarakat banyak. Oleh karena itu, Pemerintah dalam konsep *empoweringstate* harus senantiasa mengupayakan (1) akses informasi, (2) akses modal (3) akses pemasaran, (4) akses pelatihan, dan akses-akses lain kepada petani serta pengusaha kecil dan menengah agar mereka dapat *survive* dan menikmati kesejahteraan yang lebih baik.²²²

2. Konsep Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Sebagai sebuah konsep, pembangunan yang berkelanjutan yang mengandung pengertian sebagai pembangunan yang “memperhatikan” dan “mempertimbangkan” dimensi lingkungan hidup dalam pelaksanaannya sudah menjadi topik pembicaraan dalam konferensi Stockholm (*UN Conference on the Human Environment*) Tahun 1972 yang menganjurkan agar pembangunan dilaksanakan dengan memperhatikan faktor lingkungan. Menurut Sundari Rangkuti bahwa Konferensi Stockholm membahas masalah lingkungan serta jalan keluarnya agar pembangunan dapat terlaksana dengan memperhitungkan daya dukung lingkungan (*eco-development*). Dilaksanakannya konferensi tersebut adalah sejalan dengan keinginan dari PBB untuk menanggulangi dan memperbaiki kerusakan lingkungan yang terjadi.²²³

Bertepatan dengan di umumkan “Strategi Pembangunan Internasional” bagi Dasawarsa Pembangunan Dunia ke-2 (*The Second UN Development Decade*) yang dimulai pada tanggal 1 Juni 1970, Sidang Umum PBB menyerukan untuk

²²² Muh. Guntur, *Op.Cit.*, h. 371.

²²³ Abdurrahman, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema “Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan” yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI di Denpasar Bali Tanggal 14-18 Juli 2003, h. 1-2.

meningkatkan usaha dan tindakan nasional serta Internasional guna menanggulangi “proses pemerosotan kualitas lingkungan hidup” agar dapat diselamatkan keseimbangan dan keserasian ekologis, demi kelangsungan hidup manusia, secara khusus resolusi Sidang Umum PBB Nomor 2657 Tahun 1970 menugaskan kepada Panitia Persiapan untuk mencurahkan perhatian kepada usaha “melindungi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan negara yang sedang berkembang” dengan menyesuaikan dan memperpadukan secara serasi kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup dengan rencana Pembangunan Nasional, berikut skala prioritasnya. Amanat inilah yang kemudian dikembangkan dan menjadi hasil dari Konferensi Stocholm yang dapat dianggap sebagai dasar-dasar atau cikal bakal konsep “Pembangunan Berkelanjutan”.²²⁴

Pembangunan berkelanjutan merupakan terjemahan dari “*sustainable development*” yang sangat populer dipergunakan di negara-negara Barat. Istilah Pembangunan Berkelanjutan secara resmi dipergunakan dalam Ketetapan MPR Nomor IV /MPR/1999 tentang GBHN. Pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai pembangunan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Definisi tersebut mengandung dua konsep kunci, yaitu prioritas pemenuhan kebutuhan esensial bagi penduduk miskin dan adanya keterbatasan kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang dan yang akan datang. Dalam pembangunan berkelanjutan terdapat tiga pilar utama yang menjadi fokus pembangunan, yaitu sosial, ekonomi, dan lingkungan. Ketiga pilar tersebut saling

²²⁴*Ibid*

berkaitan satu sama lain dimana fokus lingkungan terintegrasi dalam pengambilan keputusan ekonomi, terutama dalam penilaian aset lingkungan dampak pembangunan terhadap lingkungan. Kedua pilar itu harus seimbang dengan perkembangan sosial. Ketiga pilar tersebut tidak saling terpisah, sebaliknya ketiganya berlapis-lapis dimana ekonomi bergantung pada sosial dan lingkungan, sementara eksistensi manusia dan sosial bergantung serta berada dalam lingkungan.

3. Konsep Pembangunan yang Demokratis dan Berkeadilan

Pembangunan pada hakikatnya diupayakan dalam rangka untuk mencapai suatu kesejahteraan rakyat sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945, dimana tujuan dari berdirinya Negara Republik Indonesia adalah mewujudkan sebuah kesejahteraan bangsa. Pembukaan UUD NRI 1945 tersebut kemudian diimplementasikan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dimana dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pembangunan tersebut menjadi salah satu cara untuk menuju pada terciptanya sebuah kesejahteraan rakyat. Konsep pembangunan dikembangkan secara mengedepan, khususnya sejak masa orde baru, dimana pada saat itu Orde Baru berupaya untuk mencapai sebuah tingkat perekonomian yang maju. Tingkat perekonomian yang maju tersebut dilakukan sebagai salah satu upaya untuk mengejar ketertinggalan ekonomi.²²⁵

²²⁵ Fokky Fuad, *Hukum, Demokrasi, dan Pembangunan Ekonomi*, artikel hukum, sumber: <http://www.esaunggul.ac.id/article/hukum-demokrasi-dan-pembangunan-ekonomi/>, diakses tanggal 2 Juni 2014, h. 1.

Proses pembangunan sebuah bangsa pada umumnya akan melalui beberapa tahapan, yaitu:

1. Tahap unifikasi, yaitu pada tahap ini sebuah bangsa dihadapkan pada masalah integrasi nasional dari beberapa kekuatan nasional yang ada.
2. Tahap industrialisasi dimana pada tahap ini sebuah Negara berupaya untuk menerapkan konsep industrialisasi untuk mengejar laju pembangunan.
3. Tahap *social welfare*, yaitu pada saat ini tujuan sebuah pembangunan Negara diharapkan telah tercapai yaitu menciptakan sebuah kesejahteraan rakyat.²²⁶

Permasalahan ketidakadilan pada pembangunan yang dilaksanakan pada masa orde baru menjadi salah satu penyebab kegagalan pembangunan orde baru yang memunculkan reformasi di Indonesia. Pembangunan pada dasarnya harus mampu menciptakan keadilan dimana pengadilan harus berperan dapat bertindak secara adil terhadap sengketa-sengketa yang diajukan oleh masyarakat.²²⁷

Menurut Larry Diamond, demokrasi merupakan sebuah sistem pemerintahan dimana semua warga negara dapat memilih dan mengganti pemimpinnya melalui mekanisme pemilihan yang tetap, bebas, adil dan kompetitif. Untuk meningkatkan pembangunan yang menyeluruh, maka dibutuhkan demokrasi. Ada beberapa dimensi untuk meningkatkan kualitas demokrasi, yakni:

- a. Memperluas kebebasan warga negara dan kelompok untuk menyampaikan pendapatnya, keyakinannya, berkelompok, berbicara, dan sebagainya;
- b. Memperluas keanekaragaman sumber-sumber informasi bagi organisasi swadaya masyarakat, dengan kata lain membentuk masyarakat sipil yang terbuka dan kuat;
- c. Kesamaan derajat semua warga negara di depan hukum.

²²⁶*Ibid*, h. 1-2.

²²⁷*Ibid*, h. 2.

- d. Kesempatan yang sama bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang membawa pengaruh bagi kehidupannya untuk menjaga akuntabilitas kekuasaan;
- e. Penegakan hukum dan perlindungan yang adil untuk menghindarkan ancaman terhadap hak-hak warga negara;
- f. Lembaga pengawas kekuasaan yang dilakukan lembaga legislatif yang netral, kehakiman, komisi anti korupsi, lembaga audit, dan lembaga-lembaga yang berwenang lainnya;
- g. Transparansi dalam tata kelola pemerintahan yang memudahkan warga negara untuk memperoleh akses informasi; dan
- h. Kontrol sipil terhadap militer dan aparat keamanan negara lainnya.²²⁸

Demokrasi pada awalnya diperkenalkan sebagai sebuah pemahaman negara-negara barat. Banyak para pemikir barat yang memulai untuk menekankan nilai-nilai demokrasi, akan tetapi sayangnya metodologi yang digunakan adalah berasal dari paham metodologi barat. Hubungan antara pemerintah dengan rakyat yang diperintah, dapat dikategorikan dalam dua bentuk relasi, yakni:

1. Sistem diktator, dimana publik secara relatif mampu memberikan pengaruh kepada pemerintah dan/atau terjadinya tindakan represif terhadap kaum minoritas;
2. Sistem demokratis, dimana publik yang telah dewasa memiliki hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu, dan terdapatnya pengakuan atas hak-hak kaum minoritas.²²⁹

Masih terdapat perdebatan mendasar mengenai hubungan antara pembangunan dan demokrasi serta antara pembangunan dan kebebasan. Beberapa ilmuwan sosial menganggap bahwa demokrasi akan mempercepat pembangunan ekonomi. Hal ini didasarkan bahwa demokrasi timbul di negara barat yang

²²⁸ Ainur Rofieq, *Pembangunan Demokrasi dan Pembangunan Ekonomi; Hubungan dan Pengaruhnya*, diterjemahkan dari karya asli Larry Diamond “*Democratic Development and Economic Development – Linkages and Policy Imperatives*” yang disampaikan Larry Diamond pada *International IDEA Democracy Round Table in Partnership with CSDS*, New Delhi, 17-18 Juni 2008, Jurnal Governance, Magister Ilmu Pemerintahan Program Pascasarjana Universitas Islam “45” Bekasi, Vol. 1 No. 1, November, 2010, h. 52-53.

²²⁹ Fokky Fuad, *Op.Cit*, h. 8.

kapitalis dan liberal. Dengan demikian, pembangunan berjalan bersama dengan demokrasi. Namun hubungan tersebut tidak bertahan lama ketika sejumlah negara miskin di Asia dan Amerika Latin berkembang dan menjadi demokratis. Pada kenyataannya suatu negara dapat berkembang secara ekonomi dan bertransisi ke arah demokrasi didasarkan pada wilayah dan sejarahnya. Di luar negara Barat, antara demokrasi dan pembangunan memiliki hubungan yang kuat.²³⁰

Kenyataan tersebut memunculkan dua kemungkinan, yakni *Pertama*, pembangunan membawa transisi ke arah demokrasi. *Kedua*, sejalan dengan argumentasi awal Lipset bahwa pembangunan mendukung demokrasi kapan pun itu timbul. Kedua kemungkinan tersebut tampak benar adanya. Studi yang lebih mendalam tentang perubahan kekuasaan antara Tahun 1850 dan Tahun 1990 menemukan bahwa tingkat pendapatan per-kapita memiliki dampak positif terhadap transisi ke arah demokrasi. Seperti terjadi pada era sebelum Perang Dunia II, meskipun efeknya masih kuat hingga saat ini pada tingkat rendah hingga menengah dari pembangunan. Meningkatnya pembangunan selalu memperbesar kemungkinan terjadinya transisi demokrasi.²³¹

Indonesia adalah sebuah negara yang sedang mengalami proses transisi demokrasi. Ketika kekuatan militer berhasil ditumbangkan, maka kekuatan pemegang modal mulai mengandalikan kekuasaan pemerintahan. Dengan kekuatan modalnya beberapa penguasa berupaya untuk menduduki jabatan-jabatan politik di Indonesia, hal ini dapat dibuktikan dengan beberapa jabatan negara mulai dari yang terendah hingga tertinggi mampu dikuasai oleh beberapa

²³⁰ Ainur Rofieq, *Op.Cit.*, h. 54.

²³¹ *Ibid*, h. 55

pengusaha. Demokrasi pada konteks ini menjadikan para pemegang kekuatan ekonomi akan berupaya untuk mempengaruhi setiap kebijakan negara.²³²

Demokrasi dapat kita katakan merupakan hasil dari pembangunan. Demokrasi dan pembangunan pada hakikatnya dapat saling menguatkan, dalam artian bahwa tidak dibenturkan antara demokrasi pada satu sisi dengan pembangunan di sisi yang lain. Perubahan dalam sebuah susunan bangunan masyarakat (negara) dapat berubah dan tergantikan, yang kaya dapat menjadi miskin dan demikian pula sebaliknya yang miskin dapat menjadi kaya. Dengan demikian tanpa kekuatan fondasi ekonomi yang kokoh dalam pembangunan, maka demokrasi akan kehilangan maknanya.²³³

Reforma agraria dilihat sebagai ukuran yang secara efektif meningkatkan kapasitas manusia dan memberikan otonomi kepada setiap individu. Akses terhadap barang dan situasi yang memungkinkan sebuah kehidupan yang layak, serta akses kepada kebijakan dan mekanisme yang berkontribusi pada pengembangan kegiatan produktif merupakan kondisi penting untuk memikirkan rencana reproduksi dari keluarga petani. Distribusi tanah bekerja langsung pada promosi keadilan sosial, terutama karena faktor berikut:

- a. Tanah menjadi instrumen yang efektif untuk menumpuk kekayaan dan untuk mentransfer kekayaan kepada generasi berikutnya.
- b. Tanah dapat menjadi jaminan untuk mengakses kredit.
- c. Kepemilikan tanah merupakan sumber keamanan pribadi dan sosial pada saat usia tua (tanah dapat dijual, disewakan, atau digadaikan untuk menghadapi krisis atau perubahan selama hidup).

²³² Fokky Fuad, *Op.Cit.*, h. 8-9.

²³³ *Ibid*, h. 9.

- d. Kepemilikan tanah menjamin kelangsungan akses ke plot yang sama (menawarkan kemungkinan kapitalisasi investasi jangka panjang) dan sumber modal sosial setempat.
- e. Pemilikan tanah memberikan status sosial dan kekuatan negosiasi.²³⁴

Reforma agraria memainkan peran penting dalam perang melawan kemiskinan pedesaan serta dalam promosi pembangunan berkelanjutan yang berbasis luas. Reforma agraria memungkinkan petani memiliki kesempatan untuk mengkomunikasikan dan mengorganisasi diri berkat akses ke transportasi modern dan kemudahan komunikasi. Sasaran utama reforma agraria adalah terciptanya keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian justice*), peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Keadilan agraria berarti tidak ada lagi ketimpangan dalam struktur penguasaan tanah, malahan menyediakan peluang bagi terciptanya penyebaran dan penguatan aktivitas perekonomian rakyat yang berbasis di pedesaan dan kemudian menjadi basis bagi partisipasi aktif (dan produktif) bagi sebagian besar penduduk yang nyatanya bergantung pada aktivitas pertanian untuk terlibat dalam kegiatan pembangunan nasional, baik secara sosial, ekonomi, maupun politik.²³⁵

4. Reforma Agraria Dalam Menunjang Pembangunan Nasional

Istilah pembaruan agraria (*agrarianreform*) dalam arti restrukturisasi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria sudah dikenal cukup lama, meski dalam bentuk dan sifat yang berbeda-beda tergantung pada zaman dan negara tempat terjadinya pembaruan agraria tersebut. Hal ini mengingat setiap

²³⁴ Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 45.

²³⁵ *Ibid*, h. 46-47.

negara mempunyai struktur agraria dan sistem politik yang berbeda-beda meskipun ada beberapa persamaan yang mendasar dalam pembaruan agraria itu. Inti dari pembaruan agraria adalah pemerataan sumber daya agraria. Pada intinya, pembaruan agraria adalah upaya perubahan struktural yang mendasarkan diri pada hubungan-hubungan intra dan antar subjek-subjek agraria dalam kaitan akses (penguasaan dan pemanfaatan) terhadap objek-objek agraria. Namun secara konkrit pembaruan agraria diarahkan untuk melakukan perubahan struktur penguasaan tanah dan perubahan jaminan kepastian penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang menyertainya.

Dalam konteks pengertian agraria sebagai tanah pertanian, maka pada kondisi sekarang ini pembaruan agraria diarahkan pada perbaikan sistem produksi melalui penyediaan fasilitas teknis dan kredit pertanian, perbaikan metode bertani hingga infrastruktur sosial yang dibutuhkan sehingga pembaruan agraria pada kondisi kekinian tidak hanya dimaknai sebagai *land reform* semata, tetapi mencakup pula penataan hubungan-hubungan produksi dan pelayanan pendukung pertanian secara umum.²³⁶

Dalam tataran implementasi, pembaruan agraria sering dipersamakan dengan *land reform* yang dimana sebenarnya *landreform* itu diartikan sebagai restrukturisasi penguasaan, kepemilikan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah. Dalam prakteknya, *land reform* telah diperluas cakupannya dengan menekankan peran strategis dari tanah dan pertanian dalam pembangunan.²³⁷ Oleh karena itu,

²³⁶ Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin, *Reforma Agraria Sebagai Basis Pembangunan Pertanian dan Pedesaan; Agenda Untuk Pemerintahan 2004-2009*, Jurnal Pembaruan Desa dan Agraria, Vol. 1 No. 1 Tahun 2004, Kerjasama Program Studi Sosiologi Pedesaan IPB, Pusat Kajian Agraria IPB, dan Lapera Indonesia, 2004, h. 12.

²³⁷ Lihat Elias H. Turma dalam Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin, *Ibid.*

konsep *land reform* kemudian menjadi dipersamakan dengan konsep pembaruan agraria, yakni merujuk pada penataan struktur agraria secara cepat yang mencakup sistem penguasaan tanah, pola budi daya dan organisasi pertanian, skala operasi usaha tani, ketentuan-ketentuan penyakapan, kelembagaan kredit pedesaan, pemasaran dan pendidikan serta introduksi teknologi.

Dalam pengertian yang lebih luas, *land reform* merupakan bagian dari program pembaruan agraria sehingga dengan demikian, maka pembaruan agraria memiliki makna dan dimensi yang lebih luas dari pada *land reform*. Kuhnén memberikan definisi pembaruan agraria (*agrarian reform*) sebagai berikut:

*Agraria reform can be defined as a bundle of measures for overcoming the obstacles to economic and social development that are based on shortcomings in agraria structure. Agraria reforms includes both the conditions for land tenure (like ownership, lease, etc.), known as reform of land ownership, and those aspects for land use (like farm size, supporting institutions, etc.) called land management reform.*²³⁸

Pendapat Kuhnén di atas menunjukkan bahwa ruang lingkup pembaruan agraria itu sangat luas, termasuk *landmanagementreform*. Konsep pembaruan agraria bukanlah semata-mata konsep redistribusi tanah, akan tetapi merupakan sebuah konsep pembangunan yang bertujuan untuk pemerataan pendapatan dan keadilan sosial. Meskipun rumusan pembaruan agraria telah diperluas, namun konsep utama dari *land reform* dan pembaruan agraria tetap sama saja, yakni mencakup 5 (lima) bentuk pembaruan, yaitu:²³⁹

- a. Pembaruan diarahkan pada struktur pemilikan tanah dan ketentuan-ketentuan penguasaan.

²³⁸ Lihat Kuhnén dalam Michael Kirk, Löffler, and Zimmermann, *Land Tenure in Development Cooperation; Guiding Principles*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Wiesbaden, 1998, h. 82.

²³⁹ Lihat pendapat Elias H. Turma dalam Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin, *Op.Cit.*, h. 13.

- b. Redistribusi kepemilikan tanah dari individu yang satu kepada individu yang lain, dari individu kepada kelompok/komunitas yang lebih besar, atau dari suatu kelompok kepada individu-individu.
- c. Penataan skala usaha pertanian dengan cara memperbesar atau memperkecil skala operasinya.
- d. Perbaikan pola budi daya pertanian dari segi teknis untuk mempengaruhi produktivitasnya secara langsung.
- e. Perbaikan pada aspek di luar wilayah pertanian, seperti kredit, pemasaran, dan pendidikan.

Pembaruan agraria menurut Pasal 2 Tap MPR RI Nomor IX/MPR/2001 ditujukan untuk restrukturisasi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria agar lebih berkeadilan, berkelanjutan, dan mensejahterakan rakyat dalam upaya mewujudkan negara kesejahteraan karena dalam negara kesejahteraan, negara harus mengutamakan kepentingan rakyat, turut serta secara aktif dalam pergaulan sosial sehingga kesejahteraan sosial semua orang tetap terpelihara. Pembaruan merupakan suatu kegiatan yang berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan dan dilaksanakan oleh seluruh komponen bangsa, dimaksudkan untuk mencapai cita-cita hidup berkebangsaan yang bebas, bersatu, adil dan makmur sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Tidak dapat dipungkiri bahwa kegiatan pembangunan di Indonesia selama ini menggunakan pendekatan pertumbuhan (*developmentalism*) sehingga membawa dampak yang buruk terhadap kuantitas dan kualitas tanah serta sumber daya agraria lainnya. Kebijakan pembangunan tersebut telah memperburuk masalah-masalah keagrariaan di Indonesia sehingga diperlukan upaya untuk mereformasi

kebijakan di bidang keagrariaan dengan mendasarkan pada upaya pembaruan agraria sebagai konsep pembangunan.

Paradigma modern yang berkembang saat ini adalah bahwa negara maju merupakan negara industri sehingga jika Indonesia ingin menjadi negara maju, maka Indonesia harus mengubah diri dari negara agraris menjadi negara industri. Konsekuensi logis dari pola tersebut adalah petani akan tergusur dan kehilangan tanahnya, spekulasi tanah semakin merajalela, penguasaan tanah akan terpusat pada satu atau sekelompok orang tertentu saja, dan berbagai pola penguasaan lainnya yang jauh dari nilai-nilai demokrasi dan keadilan.

Globalisasi memang seperti pisau bermata dua, di satu sisi dapat dipandang sebagai peluang jika pemanfaatan sumber-sumber daya agraria dapat dioptimalkan sebagai basis pembangunan tanpa disertai kegiatan yang bersifat eksploitatif, sementara di sisi lain globalisasi dapat juga dianggap sebagai ancaman jika menelaah hakikat globalisasi sebagai suatu gerakan kapitalisme internasional.²⁴⁰ Sebagai gerakan kapitalisme internasional, globalisasi akan membawa dampak pada penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria yang berpusat pada para pemodal besar.

Dalam kaitannya dengan pembangunan ekonomi dan sosial, maka agenda dan program pembaruan agraria tidaklah mungkin dapat terlaksana sesuai dengan tujuannya jika tidak didukung oleh ketersediaan dana yang cukup, aparatur pelaksana yang berkualitas, dan kelembagaan yang transparan serta akuntabel dan juga secara umum didukung oleh suatu pemerintahan yang kuat serta stabil serta didukung oleh mayoritas masyarakat Indonesia. Untuk mengoperasionalkan

²⁴⁰ Gunawan Wiradi, *Op.Cit.*, h. 177.

konsep pembaruan agraria, diperlukan prinsip yang menjadi landasan dan arahan yang mendasari pelaksanaannya. Prinsip tersebut haruslah bersifat holistik, komprehensif dan mampu menampung hal-hal pokok yang menjadi tujuan dari pembaruan agraria. Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 telah menetapkan 12 prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Prinsip tersebut seharusnya menjadi acuan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Hal ini membawa konsekuensi terhadap perlunya upaya pengkajian ulang dan harmonisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral yang berkaitan dengan agraria dan sumber daya alam. Pada intinya ke-12 prinsip pembaruan agraria tersebut, jika diringkas maka akan berpangkal pada 3 (tiga) prinsip utama, yakni:

- a. Prinsip Demokratis, dalam dimensi kesetaraan antara pemerintah dengan rakyat, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan *good governance* dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria.
- b. Prinsip Keadilan, dalam dimensi filosofis baik keadilan inter generasi maupun keadilan antar generasi dalam upaya mengakses sumber daya agraria.
- c. Prinsip keberlanjutan, dalam dimensi kelestarian fungsi dan manfaat yang berdayaguna dan berhasilguna.²⁴¹

Prinsip pembaruan agraria di atas saling terkait satu sama lainnya dan tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan yang lainnya. Dalam konteks permasalahan yang dihadapi Indonesia saat ini, maka demokrasi harus dapat

²⁴¹ Maria S.W. Sumardjono, *Transitional Justice Atas Hak Sumber Daya Alam*, sebagaimana dikutip dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Keadilan dalam Masa Transisi*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2001, h. 7.

mengakhiri danatau mengoreksi ketidakadilan struktural dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya. Dari segi hak asasi manusia, maka hal tersebut merupakan bentuk pelanggaran atas hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya bagi rakyat Indonesia yang termarginalkan oleh peraturan perundang-undangan dan kebijakan negara di bidang sumber daya agraria. Dalam Article 25 *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* yang telah diratifikasi ke dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya) {LNRI Tahun 2005 Nomor 118 dan TLNRI Nomor 4557}, maupun dalam Article 47 *International Covenant on Civil and Political Rights* yang telah diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) {LNRI Tahun 2005 Nomor 119 dan TLNRI Nomor 4558}, ditegaskan bahwa:

Nothing in the present covenant shall be interpreted as impairing the inherent rights of all peoples to enjoy and utilize fully and freely their natural wealth and resources.

(Tidak satu ketentuan pun dalam Kovenan ini yang boleh ditafsirkan sebagai mengurangi hak yang melekat pada semua rakyat untuk menikmati dan memanfaatkan secara penuh dan bebas kekayaan dan sumber daya alam mereka).

Atas dasar ketentuan di atas, maka dalam kaitannya dengan hak-hak penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya, pelaksanaan pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya tersebut tidak boleh ditafsirkan sebagai mengurangi hak-hak yang melekat pada seluruh masyarakat untuk

menikmati secara penuh dan bebas atas kekayaan sumber daya alam mereka. Dengan demikian, maka tidak mungkin membangun demokrasi dan keadilan tanpa upaya pembaruan agraria sehingga pembaruan agraria merupakan suatu keniscayaan bagi negara yang sedang membangun seperti Indonesia. Jika dipahami bahwa pembaruan agraria merupakan suatu upaya restrukturisasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya, maka prinsip-prinsip demokrasi, keadilan, dan keberlanjutan harus menjadi landasan segala upaya restrukturisasi.

Sesungguhnya reforma agraria yang berhasil adalah yang menempatkannya sebagai dasar bagi pembangunan ekonomi secara nasional yang kemudian menjadikannya basis penting bagi pertumbuhan industri nasional yang kuat. Dalam hal ini Reforma Agraria dapat diartikan sebagai suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat baru yang demokratis dan berkeadilan, yang dimulai dengan langkah menata ulang kepemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani secara khusus dan perekonomian rakyat secara umum.

Penataan ulang struktur penguasaan tanah (*landreform*) bukan saja akan memberikan kesempatan kepada sebagian besar penduduk yang masih menggantungkan hidupnya pada kegiatan pertanian untuk meningkatkan taraf kehidupannya. Lebih dari itu, *landreform* akan menjadi suatu dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, dan juga menjadi dasar bagi

pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis. Program ini akan membuka kesempatan untuk terjadinya proses pembentukan modal (*capital formation*) di pedesaan yang akan menjadi dasar bagi proses industrialisasi yang kokoh. Selain itu, ia juga akan memberikan sedikit kekuasaan pada kelompok-kelompok petani miskin di pedesaan di dalam ikatan-ikatan sosial pada masyarakatnya. Memberikan tanah kepada para petani miskin yang selama ini terpinggirkan adalah salah satu cara yang efektif untuk menggeser ketidakseimbangan di dalam struktur kekuasaan yang kemudian dapat menjadi dasar bagi pengembangan institusi-institusi sosial dan politik yang lebih partisipatoris, baik di tingkat lokal dan nasional, sekaligus memperkuat demokrasi. Tetapi tidak boleh diabaikan bahwa di dalam *landreform* selain ada proses redistribusi tanah bagi petani-petani miskin, tak bertanah, atau yang hanya menguasai lahan sedikit, harus terkandung muatan aksi-aksi untuk mencegah dan mengurangi konsentrasi penguasaan tanah.

Reforma agrariaselain merupakan bagian dari program pembangunan ekonomi, juga bermakna sebagai suatu program politik untuk merubah struktur kekuasaan dalam lapangan agraria (penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria). Di dalamnya, redistribusi tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang telah dikuasai dalam skala besar atau melebihi batas maksimum yang ditentukan dan pengembalian tanah-tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang diambil dari penguasaan rakyat sebelumnya, menjadi satu program penting dalam rangka merombak struktur penguasaan tanah atau sumber-sumber agraria tersebut.²⁴²

²⁴² Dianto Bachriadi, *Reforma Agraria Untuk Indonesia; Pandangan Kritis Tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY*,

Reforma agraria akan menghasilkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang kokoh. Reforma agraria yang berhasil ditandai oleh kepastian penguasaan tanah yang menjamin penghidupan dan kesempatan kerja bagi petani, tata-guna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian mutu lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas yang mampu membuat keluarga petani mampu melakukan re-investasi dan memiliki daya beli yang tinggi. Kalau hal ini terjadi, sektor pertanian di Indonesia akan menjadi sandaran hidup mayoritas rakyat dan juga sekaligus penyokong industrialisasi nasional. Dengan demikian reforma agraria akan mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan keamanan. Dengan kata lain bahwa tujuan pokok dari reforma agraria adalah penciptaan keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian justice*), peningkatan produktivitas, dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Keadilan agraria itu sendiri dapat dimaknai sebagai suatu kondisi dimana struktur penguasaan tanah secara relatif tidak memperlihatkan ketimpangan, yang memberikan peluang bagi terciptanya penyebaran dan penguatan aktivitas perekonomian rakyat yang berbasis di pedesaan, dan kemudian menjadi basis bagi partisipasi aktif dan produktif bagi sebagian besar penduduk yang nyatanya bergantung pada aktivitas pertanian untuk terlibat dalam kegiatan pembangunan nasional, baik secara sosial, ekonomi, maupun politik. Itu sebabnya pula, sejak lama banyak ahli meyakini bahwa reforma agraria yang sejati akan memberikan kontribusi penting bagi proses demokratisasi pedesaan yang dalam konteks Indonesia adalah salah satu pangkalan penting bagi kehidupan sosial sebagian besar penduduknya.

Reforma agraria dimaksudkan untuk menjawab ketimpangan dan konflik yang timbul. Konflik agraria selain merupakan akibat tidak dilaksanakannya reforma agraria, juga dapat terjadi dalam proses reforma agraria apabila persiapannya tidak matang. Karena itu, untuk mencegah terjadinya konflik yang biasanya menyertai pelaksanaan reforma agraria, maka reforma agraria perlu dipersiapkan dengan matang dengan memenuhi berbagai prasyarat yang diperlukan. Prasyarat pelaksanaan reforma agraria yang dimaksud adalah (1) kemauan politik, (2) data keagrariaan yang lengkap dan akurat, (3) adanya organisasi tani yang kuat, (4) elit politik dan elit bisnis yang harus terpisah, dan (5) dukungan dari angkatan bersenjata.

Berdasarkan yang telah dikemukakan tersebut di atas, maka siapa pun yang memerintah Indonesia, hendaklah tidak sekedar menempatkan reforma agraria sebagai program penyerta atau *complementary program* bagi revitalisasi pertanian. Jika reforma agraria hanya ditempatkan sebagai *complementary program*, apalagi lebih diorientasikan untuk memberikan kepastian hukum (secara formal) bagi penguasaan tanah oleh petani semata untuk kemudian dilibatkan dalam program-program pengembangan ekonomi yang eksploitatif yang dikendalikan oleh korporat-korporat bisnis. Jika demikian, maka itulah yang disebut dengan reforma agraria “pura-pura” yang kemudian akan lebih mencuatkan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik yang berbeda ketimbang untuk mencapai tujuan-tujuan pokoknya yang berujung pada penciptaan keadilan agraria (*agrarian justice*).

5. Transformasi Pengelolaan Sumber Daya Alam

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terluas di ASEAN yang di dalamnya dikaruniai sumber daya alam yang sangat melimpah. Sumber daya alam yang melimpah ini bisa menjadi suatu kutukan bagi bangsa dan negara bila tidak dimanfaatkan untuk kesejahteraan bangsa dengan pengelolaan yang optimal. Sumber daya alam bumi pertiwi ini sangatlah banyak mulai dari minyak bumi, gas alam, batu bara, hutan tropis yang menyediakan banyak jenis kayu dan rotan, tanah yang subur yang sangat cocok untuk pertanian, perkebunan serta sumber air yang melimpah, sehingga harusnya Indonesia dapat memainkan perannya dalam perekonomian dunia internasional.

Pada dasarnya sumber daya alam merupakan aset penting yang dimiliki oleh suatu negara dan sangat mempengaruhi pertumbuhan industri suatu negara, terutama dalam hal penyediaan bahan baku produksi. Dengan adanya sumber daya alam yang melimpah dan berpotensi tinggi, maka akan sangat mendukung pembangunan ekonomi suatu Negara. Pembangunan ekonomi adalah usaha-usaha untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan suatu bangsa yang sering kali diukur dengan tinggi rendahnya pendapatan riil perkapita. Namun sumber daya alam yang ada tersebut tidak sendirinya diolah oleh alam, akan tetapi perlu adanya sumber daya manusia guna mengolah sumber daya alam tersebut.

Pasal 33 UUD NRI 1945 secara tegas melarang adanya penguasaan sumber daya alam di tangan orang ataupun seorang. Dengan kata lain bahwa monopoli tidak dibenarkan walaupun fakta saat ini memperlihatkan di dalam praktek-praktek usaha, bisnis, dan investasi dalam bidang pengelolaan sumber daya alam hal tersebut telah terjadi. Penguasaan tambang dan migas yang

mayoritas dikuasai modal asing misalnya, secara nyata bertentangan dengan konstitusi Pasal 33 UUD NRI 1945 ini. Mohammad Hatta mengatakan bahwa:

Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besaran sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan modal pinjaman luar negeri. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanamkan modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah. Cara begitulah dahulu kita memikirkan betapa melaksanakan pembangunan ekonomi dengan dasar Pasal 33 UUD 1945. Apabila tenaga nasional dan modal nasional tidak mencukupi, pinjam tenaga asing dan modal asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan modalnya, maka diberikan kesempatan kepada mereka untuk menanamkan modalnya di tanah air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri.²⁴³

Penafsiran Mohammad Hatta tersebut diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 pada tahun 1977 di Jakarta yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 dan di bidang pembiayaan, perusahaan negara dibiayai oleh Pemerintah, apabila Pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai, dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.²⁴⁴ Penjelasan ini memperlihatkan bahwa sesungguhnya penanaman modal asing/investasi asing adalah pilihan terakhir dalam membangun perekonomian Indonesia, khususnya dalam mengelola kekayaan alam Indonesia.

Pada masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, investasi asing nampaknya menjadi pilihan utama dalam membangun perekonomian Indonesia. Hal ini ditandai dengan banyaknya investor asing yang

²⁴³ Mohammad Hatta, Kumpulan Pidato II, hal. 231. Disusun oleh I. Wangsa Widjaja, Mutia F. Swasono, PT. Toko Gunung Agung Tbk. Jakarta 2002, sebagaimana dikutip dalam Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, h. 331-332.

²⁴⁴ *Ibid*

[illegible]

Perusahaan asing yang mengeksploitasi negeri ini tidak memberikan manfaat timbal balik atau kontribusi kepada wilayah yang dieksploitasi kekayaan alamnya. Indonesia harus mampu mengelola sumber daya alam yang dimilikinya secara mandiri. Dengan mengelolanya secara mandiri, maka Indonesia akan menjadi negara yang mandiri dan tidak bergantung pada negara-negara maju. Pengelolaan sumber daya alam secara mandiri dapat menciptakan ekonomi yang kuat dan mandiri di masa depan. Salah satu jalan menuju ke sana adalah mengubah pola ekonomi yang awalnya berpola ekspor menjadi berpola

pengolahan. Indonesia harus berfokus pada pengolahan sumber daya alam yang bisa menghasilkan nilai tambah, tidak semata berbasis ekspor mentah.

Jika dulu Indonesia bergantung pada negara maju dalam mengelola sumber daya alam oleh karena keterbatasan sumber daya manusia yang handal dan terampil serta keterbatasan alat-alat produksi yang canggih, maka saat ini hal tersebut tidak lagi harus dipandang sebagai suatu hambatan. Saat ini, sumber daya manusia yang dimiliki Indonesia sudah sangat baik, banyak orang Indonesia yang menuntut ilmu di negara-negara maju dan moderen. Hal ini adalah modal besar ketika pemerintah dapat memberdayakan potensi-potensi yang dimiliki oleh manusia Indonesia yang sudah bersusah payah belajar di negara-negara maju dan moderen. Pemerintah harus mampu memberdayakan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki Indonesia untuk membangun negara yang mandiri. Sumber daya manusia adalah yang terpenting karena jika sebuah Negara memiliki suatu sumber daya manusia yang terampil dan berkualitas, maka ia akan mampu mengolah sumber daya alam yang dimilikinya.

Untuk menguatkan pelaksanaan reforma agraria di Indonesia yang bertujuan menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan untuk mensejahterakan rakyat, maka pemerintah harus melakukan transformasi pengelolaan sumber daya alam sangat perlu untuk dilaksanakan. Transformasi pengelolaan sumber daya alam ini dilakukan melalui transformasi perusahaan-perusahaan asing yang menguasai sumber daya alam di Indonesia, baik itu perusahaan pertambangan, perikanan, pertanian, dan perkebunan. Hal ini harus dilakukan karena bidang pertambangan, perikanan, pertanian, dan perkebunan adalah bersangkut paut dengan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Dalam KBBI, kata “transformasi” diartikan sebagai perubahan rupa (bentuk, sifat, fungsi, dan sebagainya), atau peralihan.²⁴⁵ Dalam konteks ini, transformasi pengelolaan sumber daya alam dapat diartikan sebagai peralihan pengelolaan sumber daya alam, baik manajemen maupun administrasinya. Transformasi pengelolaan sumber daya alam melalui transformasi perusahaan-perusahaan asing yang menguasai sumber daya alam di Indonesia berarti bahwa perusahaan-perusahaan asing yang melakukan pengolahan sumber daya alam beralih menjadi perusahaan nasional dimana Negara menjadi pemilik saham mayoritas dalam perusahaan tersebut.

Pada masa Kabinet Karya Republik Indonesia, Pemerintah Republik Indonesia pernah melakukan suatu gerakan radikal dengan mengeluarkan suatu ketentuan tentang nasionalisasi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda Yang Berada Di Dalam Wilayah Republik Indonesia (LNRI Tahun 1958 Nomor 162 dan TLNRI Nomor 1690). Nasionalisasi berdasarkan undang-undang ini diartikan bahwa suatu perusahaan menjadi milik Negara dimana perusahaan bersangkutan menjadi *a nation affair*. Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-undang Nomor 86 Tahun 1958 dijelaskan bahwa “Perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di Republik Indonesia yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dikenakan nasionalisasi dan dinyatakan menjadi milik yang penuh dan bebas Negara Republik Indonesia”.

²⁴⁵Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op.Cit.*, h. 1070.

Dalam konteks Hak Asasi Manusia, dengan mengacu kepada *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights*), tindakan transformasi perusahaan pengelola sumber daya alam dapat dibenarkan sebagai bagian dari pelaksanaan hak rakyat untuk secara bebas mengatur segala kekayaan dan sumber daya alam yang dimiliki dalam rangka pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Pasal 1 Kovenan tersebut menyatakan bahwa:

Semua rakyat mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri dan menyerukan kepada semua negara, termasuk negara yang bertanggungjawab atas pemerintahan wilayah yang tidak berpemerintahan sendiri dan wilayah perwalian, untuk memajukan perwujudan hak tersebut.

Kewajiban ekonomi yang muncul karena kerjasama internasional antara pemerintah dan investor asing harus didasarkan atas prinsip keuntungan bersama dan penghormatan terhadap hak tersebut sehingga tidak terjadi “perampasan” terhadap sumber-sumber penghidupan rakyat. Sebelum konvensi ini disahkan pada tahun 1976, PBB melalui sidang Majelis Umum pada tanggal 14 Desember 1962 telah mengeluarkan Resolusi Nomor 1803 tentang Kedaulatan Permanen atas Sumber Daya Alam (*Permanent Sovereignty Over Natural Resources*). Resolusi ini berisi prinsip-prinsip yang harus diindahkan oleh perusahaan-perusahaan transnasional, sebab dua pertiga dari aktivitas bisnis mereka di negara-negara berkembang adalah aktivitas eksploitasi sumber daya alam. Secara tegas resolusi tersebut menyatakan bahwa nasionalisasi, expropriasi dan tindakan-tindakan pengambilalihan lainnya oleh pemerintah di negara penerima investasi

adalah dimungkinkan dengan alasan untuk kepentingan publik, keamanan negara atau kepentingan nasional lainnya.²⁴⁶

Dalam konteks transformasi pengelolaan sumber daya alam, perusahaan-perusahaan yang harus ditransformasi adalah perusahaan-perusahaan asing yang melakukan kegiatan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Perusahaan-perusahaan asing tidak dilarang untuk melaksanakan pengelolaan terhadap sumber daya alam di Indonesia (investasi atau penanaman modal), tetapi harus dibatasi. Pembatasan yang dimaksud misalnya bahwa perusahaan-perusahaan yang akan melakukan kegiatan pengelolaan sumber daya alam Indonesia harus berbadan hukum Indonesia dan pemegang saham mayoritasnya adalah Negara. Proses transformasi perusahaan-perusahaan asing yang melakukan kegiatan pengelolaan sumber daya alam dilakukan oleh negara melalui instrumen peraturan perundang-undangan. Dengan transformasi ini kemudian akan melahirkan kemandirian bangsa Indonesia.

Transformasi perusahaan yang mengelola sumber daya alam atau sumber daya agraria menjadi perusahaan milik Negara sejalan dengan amanah Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasaihajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasaihajat hidup orang banyak di Indonesia sangat banyak dan beragam, namun terkhusus untuk cabang-cabang produksi yang melakukan kegiatan usaha di bidang sumber daya agraria harus berada di bawah dominasi Negara.

²⁴⁶M. Erwin Usman, *Nasionalisasi Sumber Daya Alam, Mungkinkah?*, Sumber: <http://utama.seruu.com/read/2013/09/10/182327/nasionalisasi-sumber-daya-alam-mungkinkah>, diakses tanggal 15 Agustus 2014.

Privatisasi²⁴⁷ cabang-cabang produksi atau perusahaan-perusahaan tersebut menurut penulis tidak bisa dilakukan dengan cara atau model apapun karena dapat menyebabkan dominasi swasta dan bahkan investor asing terhadap sumber daya agraria Indonesia yang berujung pada pemiskinan terhadap bangsa dan negara.

Privatisasi terhadap cabang-cabang produksi yang melakukan kegiatan usaha di bidang sumber daya agraria menurut penulis tidak dimungkinkan untuk dilakukan oleh karena perusahaan-perusahaan yang melakukan kegiatan usaha di bidang sumber daya agraria memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dengan perusahaan-perusahaan lain, seperti misalnya PT. Kereta Api ataupun perusahaan perbankan yang dimungkinkan untuk diprivatisasikan. Dominasi Negara dalam perusahaan yang melakukan kegiatan usaha di bidang sumber daya agraria adalah suatu tuntutan keharusan oleh karena sumber daya agraria terkait dengan kehidupan dan penghidupan manusia, keadilan sosial, dan kesejahteraan bangsa dan negara. Penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak juga sejalan dengan konsep negara kesejahteraan dan konsep *empoweringstate* dimana negara bertindak sebagai penyelenggara atau penjamin kesejahteraan, pengatur, pengusaha, dan sebagai wasit.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa perusahaan-perusahaan yang harus ditransformasi adalah perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang pengelolaan sumber daya alam atau sumber daya agraria, yakni perusahaan-perusahaan tambang, perusahaan perkebunan besar, perusahaan perikanan, dan perusahaan kehutanan. Perusahaan-perusahaan yang disebutkan itu

²⁴⁷ Lihat dalam Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, h. xv dan h. 112. Privatisasi diartikan sebagai suatu proses peralihan produksi, baik barang maupun jasa, dari sektor nrgara kepada sektor swasta. Atau secara singkat dapat dijelaskan bahwa Privatisasi adalah suatu proses pengalihan status kepemilikan saham dari Negara kepada pihak Swasta.

adalah baik perusahaan yang sudah lama maupun yang baru akan merintis kegiatan pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia. Transformasi perusahaan-perusahaan tersebut ke depannya dapat mendukung pelaksanaan reforma agraria (*land reform* dan *access reform*) di Indonesia.

Jadi dapat disimpulkan bahwa kriteria umum perusahaan yang ditransformasi adalah sebagai berikut:

1. Perusahaan itu bergerak atau berusaha di bidang pengelolaan sumber daya agraria, yakni perusahaan-perusahaan tambang, perusahaan perkebunan besar, perusahaan perikanan, dan perusahaan kehutanan.
2. Kegiatan perusahaan-perusahaan tersebut terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, penataan ruang, dan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.
3. Kegiatan perusahaan-perusahaan tersebut mendukung pembangunan berkelanjutan dan pembangunan yang demokratis dan berkeadilan.

Transformasi perusahaan yang mengelola sumber daya agraria dibutuhkan untuk mendukung reforma agraria. Namun tidak boleh berhenti sampai pada transformasi saja (persoalan formalitas belaka), tetapi arah kegiatannya harus berjalan sesuai dengan koridor yang telah ditentukan, yakni sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 11, Pasal 12, dan Pasal 13 UUPA, yakni:

1. Usaha di lapangan agraria diarahkan untuk mencegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.
2. Usaha di lapangan agraria tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan senantiasa menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah.

3. Usaha di lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dan dilakukan dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk usaha gotong royong lainnya.
4. Usaha di lapangan agraria dapat dilakukan oleh negara dengan bekerjasama dengan pihak lain, termasuk dengan pihak swasta, baik yang bermodal asing maupun nasional (jika diperlukan).
5. Usaha di lapangan agraria diarahkan untuk meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat serta menjamin setiap warga negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.
6. Mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
7. Usaha di lapangan agraria diarahkan untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan.

Arah kegiatan usaha di lapangan agraria sebagaimana disebutkan di atas haruslah tepat sasaran, yakni ditujukan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah atau rakyat miskin sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (2) UUPA. Sasarannya secara umum adalah rakyat Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) jo. Pasal 13 ayat (1) UUPA.

Selain dari yang dipaparkan di atas, yang perlu dilakukan pemerintah dalam rangka transformasi pengelolaan sumber daya alam ini adalah menempatkan Hak Bangsa sebagaimana maknanya dalam UUPA ke dalam UUD NRI 1945. Konstitusionalisasi makna Hak Bangsa tersebut ditujukan untuk memberikan landasan konstitusional yang kuat kepada proses transformasi pengelolaan sumber daya alam. Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPA

yang mengandung makna Hak Bangsa harus ditempatkan dalam UUD NRI 1945 sebagai hak dasar rakyat Indonesia atas sumber daya alam dan juga sebagai simbol pemersatu bangsa Indonesia dalam mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

III.3. Pengalaman Reforma Agraria Di Indonesia

1. *Land Reform* di Era Orde Lama

Masa Orde Lama ditandai dengan kelahiran UUPA. Pelaksanaan *land reform* di Jawa telah dimulai sejak awal kemerdekaan. Secara historis, Orde Lama telah menempatkan *landreform* sebagai kebijakan revolusioner dalam pembangunan semestanya. Syarat pokok untuk pembangunan tata perekonomian adalah pembebasan berjuta-juta kaum tani dan rakyat pada umumnya dari pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme dan kapitalisme dengan melaksanakan *landreform* menurut ketentuan hukum nasional Indonesia, sejalan dengan meletakkan dasar-dasar bagi industrialisasi, terutama industri dasar dan industri berat yang harus diusahakan dan dikuasai negara. Langkah awal yang diambil pemerintahan Soekarno untuk membumikan UUPA adalah melaksanakan *land reform*, gerakan yang sangat populer yang bertujuan mengubah struktur kepemilikan tanah dengan pemihakan kepada kaum jelata.²⁴⁸

Pada masa Orde Lama, arah utama pembangunan ekonominya adalah stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Hal ini berbeda dengan arah pembangunan nasional pada masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto dimana pembangunan nasional, arah dan kebijaksanaan ekonominya

²⁴⁸Elza Syarief, *Op.Cit.*, h. 164.

adalah pembangunan pada segala bidang dengan pedoman pembangunan nasionalnya adalah Trilogi Pembangunan, yakni (1) Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju kepada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. (2) Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. (3) Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

Pemerintah Soekarno bermaksud untuk menggunakan UUPA sebagai alat untuk perombakan revolusioner terhadap struktur agraria feodal dan kolonial melalui lima jenis program, yakni:

- a. Pembaruan Hukum Agraria;
- b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
- c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
- d. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah; dan
- e. Perencanaan persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.²⁴⁹

Dalam kurun waktu lima tahun pertama sejak UUPA disahkan diberlakukan reformasi penguasaan dan kepemilikan lahan pertanian. Tujuannya adalah untuk:

1. Membagi secara adil sumber penghidupan petani yang berupa tanah sehingga akan tercipta pembagian hasil yang adil pula.
2. Melaksanakan prinsip “tanah untuk tani” sehingga tanah tidak lagi dijadikan objek spekulasi dan alat pemerasan.

²⁴⁹ Noer Fauzy Rachman, *Land Reform Dari Masa Ke Masa*, Tanah Air Beta, Yogyakarta, 2012, h. 47.

3. Memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah yang berfungsi sosial dan tanpa memandang jenis kelamin.
4. Mengakhiri sistem tuan tanah dan meniadakan kepemilikan serta penguasaan tanah secara besar-besaran melalui penetapan batas maksimum dan minimum kepemilikan atau penguasaan tanah bagi tiap keluarga.
5. Meningkatkan produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi maupun bentuk lainnya guna mencapai kesejahteraan yang merata dan adil dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus bagi petani.²⁵⁰

Singkatnya bahwa penyelenggaraan *land reform* ditujukan untuk membebaskan petani dan rakyat jelata dari pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme, dan kapitalisme. Juga untuk meletakkan dasar-dasar bagi industrialisasi, terutama industri dasar dan industri berat yang harus diusahakan dan dikuasai negara.²⁵¹

Kegiatan *landreform* yang ideal pernah berjalan setelah kelahiran UUPA, namun kemudian gagal karena ditunggangi oleh muatan politik. Elza Syarief menjelaskan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan tersendatnya *land reform* adalah keadilan yang diperjuangkan oleh Pemerintah bersama petani tidak dirasakan pemilik tanah, terutama jika tanah itu mereka peroleh dengan jerih payah, mereka tidak rela tanah miliknya diambilalih oleh pihak lain. Kondisi semakin buruk oleh karena program *land reform* ditopangi oleh sejumlah oknum penguasa dan pengusaha kaya. Selain itu, *land reform* yang diwarnai feodalisme tidak dapat dikembangkan dengan mulus karena adanya pemanfaatan oleh Partai

²⁵⁰ Elza Syarief, *Op.Cit.*, h. 165.

²⁵¹ *Ibid*, h. 166

Komunis Indonesia (PKI) sehingga kemudian muncul persepsi bahwa UUPA merupakan produk PKI.²⁵²

Ketetapam MPRS RI Nomor II Tahun 1960 dan Manifesto Politik menyebutkan tiga landasan filosofis pembangunan pada masa ini, yaitu (a) Anti penghisapan atas manusia oleh manusia (*la exploitation de la per la home*); (b) Kemandirian ekonomi; dan (c) Anti kolonialisme, imperialisme, feodalisme dan kapitalisme dengan *landreform* sebagai agenda pokoknya. Demikian juga dari jumlah Peraturan Perundang-undangan bidang Hukum Pertanahan Periode 1960-1966, sebagian besar dari keseluruhan peraturan perundang-undangan yang ditertibkan pada masa ini adalah tentang *landreform* dan pengurusan hak atas tanah. Program-program *land reform* meliputi:

1. Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas.
2. Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*.
3. Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya.
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
6. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.²⁵³

²⁵² *Ibid*, h. 170

²⁵³ Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 213.

Program-program *landreform* tersebut mengalami stagnasi, tersendat-sendat, dan tidak tuntas. Hambatan utama pelaksanaan *landreform* adalah lemahnya kemauan dan dukungan politik dari Pemerintah yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi, kelemahan administrasi yang tidak sempurna dan juga menyulitkan redistribusi tanah, dan tidak tersedianya data dan informasi, serta lain sebagainya. Kelemahan administrasi yang tidak sempurna dan juga menyulitkan redistribusi tanah dan kurangnya dukungan, baik itu dari rakyat, organisasi petani/politik, tokoh-tokoh dan panitia *landreform* itu sendiri. Hal ini menyebabkan terjadinya aksi sepihak, baik dari petani yang lapar tanah ataupun tuan tanah. Aksi ini menyebabkan dikeluarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Landreform*.

Dapat dikatakan bahwa program *landreform* sebagai awalan pelaksanaan tujuan tersebut, pada penerapannya mengalami kegagalan. Hal itu disebabkan karena hal-hal sebagai berikut:

- a. Kelambanan praktek-praktek pemerintah dalam pelaksanaan Hak Menguasai Negara.
- b. Tuntutan organisai dan massa petani yang ingin meredistribusikan tanah secara segera sehingga kemudian timbul aksi sepihak.
- c. Unsur-unsur anti *landreform* yang melakukan berbagai mobilisasi kekuatan tanding dan siasat mengelak dari dan untuk menggagalkan *landreform*.
- d. Terlibatnya unsur kekerasan antara kedua pihak yang pro dan kontra *landreform*. Konflik ini bahkan memuncak dan menimbulkan konflik yang besar dalam konflik elite politik yang berujung pada peristiwa G-30S/PKI dan jatuhnya rezim Orde Lama.

Pada bulan Januari 1965, Menteri Urusan Agraria melaporkan bahwa pelaksanaan *land reform* pada kenyataannya bermasalah. Masalah utamanya adalah sebagai berikut:

- Kurang lancarnya inventarisasi tanah sehingga menyulitkan penetapan tanah-tanah kelebihan dan membuka peluang terjadinya penyelewengan.
- Kurangnya pengertian mengenai arti perlunya *landreform* sebagai sarana perubahan sosial untuk rakyat banyak membuat tuan tanah mudah menghalang-halangi program tersebut.
- Kurangnya kerjasama di kalangan anggota panitia *landreform*, sebagian karena merangkap tugas-tugas lain sehingga mencegah sebagian mereka untuk meluangkan perhatian penuh melaksanakan tugas-tugas dari panitia *landreform* tersebut, dan sebagian lagi karena banyak dari kalangan anggota panitia *landreform* itu sendiri berniat menggagalkan *land reform*. Dalam banyak kasus, tanah kelebihan bahkan berhasil secara resmi dikeluarkan dari keharusan sebagai objek *landreform*.
- Organisasi-organisasi petani pendukung terbesar pada *landreform* dicegah memerankan bagian yang berarti dalam panitia-panitia tersebut.
- Para petani menjadi sasaran intimidasi psikologis dan ekonomis dari para tuan tanah. Para tuan tanah ini mencegah para petani untuk mendorong penerapan *land reform* secara lebih efisien.
- Kesulitan membuat suatu urutan prioritas dalam redistribusi tanah, baik karena banyak tuan tanah tidak memiliki buruh maupun karena dengan perubahan dalam pendaftaran, para buruh tani tersebut tercatat sebagai orang yang di luar kecamatan. Kasus-kasus semacam itu memunculkan pertentangan sengit antara tuan tanah dengan buruh tani atau di antara sesama buruh tani sendiri yang kemudian seringkali berujung pada pertengkaran di antara berbagai organisasi politik.²⁵⁴

2. *Land Reform* di Era Orde Baru

Orde Baru adalah sebutan bagi masa pemerintahan Presiden Soeharto di Indonesia. Pada masa Orde Baru, reforma agraria dengan program *landreform*-nyatetap dilaksanakan namun kurang mendapatkan perhatian yang serius dari

²⁵⁴ Lihat pendapat Utrecht dalam Noer Fauzy Rachman, *Op.Cit.*, h. 52-53.

Pemerintah. Kondisi ini disebabkan karena pemerintah lebih fokus pada sektor non pertanian, antara lain mengupayakan pengelolaan lahan seluas-luasnya bagi pengusaha pemilik modal yang bertujuan untuk mendongkrak pertumbuhan ekonomi. Selain itu, ketidakstabilan politik dan penyalahgunaan kekuasaan menyebabkan *landreform* digunakan sebagai alat untuk mengambil keuntungan secara politis dalam penguasaan lahan.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa pada masa Orde Baru, arah dan kebijaksanaan ekonominya adalah pembangunan pada segala bidang dengan pedoman pembangunan nasionalnya adalah Trilogi Pembangunan dimana sasaran utamanya adalah pemerataan pembangunan, sedangkan stabilitas nasional menjadi sasaran terakhirnya. Pada masa Orde Baru ini Pemerintah lebih memfokuskan pembangunan pada pertumbuhan ekonomi dan memulai kebijakan pembangunan ekonominya dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing untuk menarik investasi asing dalam pengelolaan sumber daya alam. Bahkan sepanjang pemerintahan Orde Baru, selama tiga dasawarsa, dapat dikatakan reforma agraria melalui *landreform* tidak dilaksanakan sama sekali dan kebijakannya juga mengambang dan kabur. Sikap ini dapat dimaknai sebagai sebuah sikap untuk mengambil keuntungan secara politis dalam perebutan penguasaan lahan ketika berhadapan dengan petani dan masyarakat. Pada masa ini, aspek reforma agraria secara umum masih menjadi kewenangan pusat. Lebih ironisnya, pemerintah lokal yang lebih berpihak kepada investor swasta, cenderung menjadi makelar untuk penyediaan tanah bagi mereka. Kebijakan reforma agraria melalui *landreform* jelas bukan merupakan ide yang menguntungkan untuk meraih investor, retribusi, dan pendapatan daerah.

Namun demikian, pemerintah Orde Baru yang berkuasa pada masa berikutnya mengklaim bahwa reforma agraria dengan program *landreform* tetap dilaksanakan meskipun secara terbatas. Selama era pemerintah Orde Baru, untuk menghindari kerawanan sosial politik yang besar, maka *landreform* diimplementasikan dengan bentuk yang sangat berbeda. Konsepsi hukum agraria Orde Lama yang cenderung populis sebagaimana dalam UUPA, diganti dengan konsepsi yang berorientasi pada pembangunan ekonomi. *Landreform* merupakan salah satu kebijakan Orde Lama yang populis dianggap sebagai produk PKI sehingga dihentikan secara total. Bahkan perebutan kembali tanah-tanah yang semula ditentukan sebagai tanah kelebihan dan karenanya menjadi objek redistribusi tanah dilakukan oleh sejumlah tuan tanah. *Landreform* yang menjadi program pokok Orde Lama dalam pemerataan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat menjadi terabaikan.

Pelaksanaan *landreform* pada masa Orde Baru adalah sebagai berikut :

- a. Adanya usaha privatisasi tanah tetap diusahakan pemerintah Orde Baru melalui program sertifikasi tanah
- b. Mengadakan program transmigrasi
- c. Program pengembangan PIR (Perkebunan Inti Rakyat) yang berskala besar dengan tanah-tanah yang luas
- d. Pemusatan penguasaan atas tanah dan pembangunan ekonomi
- e. Adanya peningkatan produksi pertanian sehingga tercapai swasembada pangan (melalui Revolusi Hijau)
- f. Adanya program PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria) untuk mempercepat program registrasi tanah

Sebagai negara berkembang, sebagian modal pembangunan Indonesia berasal dari pinjaman dari lembaga asing. Keterbatasan anggaran merupakan satu alasan pokok mengapa pemerintahan Orde Baru tidak memilih program *landreform* yang biayanya besar dan hasilnya belum tampak dalam jangka pendek. Sebaliknya, karena tekanan ekonomi kapitalis, maka tanah dijadikan komoditas untuk menarik investor asing menanamkan modalnya.

Pada masa Orde Baru ini Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 diganti menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang bertujuan untuk memberikan kekuatan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah. Berbeda dengan Orde Lama yang bertujuan untuk kepentingan penataan penguasaan tanah melalui *landreform*, produk hukum Orde Baru tentang pendaftaran tanah ini untuk kepastian hukum dari pemilikan hak atas tanah melalui sertifikat.

3. *Land Reform* di Era Reformasi Sampai Sekarang

Masa Reformasi, yakni di zaman Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan pernyataannya bahwa 40% dari tanah-tanah perkebunan itu seharusnya didistribusikan kepada rakyat, sehingga berakibat berbondong-bondongnya rakyat menduduki tanah-tanah yang dibiarkan terbengkalai oleh pemiliknya. Seiring dengan perubahan konstelasi politik, alam demokrasi yang semakin menggema dan kemudian melahirkan salah satu produk hukum yang penting dalam konteks Reform Agraria, yakni keluarnya Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001. Beberapa peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan sumber daya alam (agraria) dikeluarkan sejak dilakukan reformasi pemerintahan ditahun 1998, baik itu yang kemudian dinilai merupakan langkah

maju maupun yang justru dinilai mundur dari substansi peraturan-peraturan sebelumnya. *Landreform* kembali masuk dalam program penting pembaruan agraria, yaitu disebutkan dalam Pasal 5 Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 bahwa salah satu kebijakan pelaksanaan pembaruan agrarian adalah melaksanakan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah oleh rakyat dan menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.

Bersamaan dengan pelaksanaan program tersebut, terjadi juga perubahan penataan struktur administrasi birokrasi, yaitu diberlakukannya konsep otonomi daerah dimana permasalahan agraria termasuk kedalam salah satu kebijakan yang diserahkan ke pemerintah daerah. Dengan otonomi daerah saat ini, sesungguhnya ada peluang untuk melakukan reforma agraria secara lokal dan semenjak bergulirnya reformasi dan otonomi daerah, perdebatan yang ramai baru sebatas permasalahan tarik ulur administrasi pertanahan. *Landreform* belum menjadi perhatian yang serius oleh instansi-instansi pemerintah

Selanjutnya pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, pelaksanaan reforma agraria dititikberatkan pada mengagendakan redistribusi tanah kembali disertai dengan pemberian fasilitasi sebagai penunjang tanah yang telah didistribusi tersebut. Tanah yang di bagikan ini tersebar di Indonesia dengan prioritas di pulau Jawa, Sumatera, dan Sulawesi Selatan. Tanah tersebut berasal dari lahan kritis, hutan produksi konversi, tanah terlantar, tanah milik Negara yang

hak guna usahanya habis, maupun tanah bekas swapraja. Selain mengagendakan redistribusi tanah, pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono juga dilaksanakan program memperbaiki ketimpangan kepemilikan tanah, mengurangi pengangguran dan kemiskinan, dan mengurangi konflik sengketa tanah.

Semenjak era Reformasi sampai sekarang telah terjadi perkembangan yang positif dimana telah cukup banyak pihak yang membicarakan dan peduli dalam permasalahan reforma agraria, meskipun masih terbatas pada tingkat wacana saja. Namun demikian, sampai sekarang belum disepakati bagaimana pembaruan agraria tersebut sebaiknya untuk kondisi di Indonesia. Beberapa pihak menginginkan pembaruan agraria secara revolusioner (serentak dan menyeluruh), namun pihak lain menginginkan pola yang lebih lunak secara *gradual*. Selain perihal pilihan tersebut, masih banyak pertanyaan yang menggantung yang harus dijawab dalam konteks ini, misalnya pembagian peran Pemerintah Pusat dan daerah sedangkan mengenai hak kepemilikan tanah yang mencerminkan makna tanah sebagai simbol kesatuan bangsa dan negara tidak dapat didelegasikan ataupun diserahkan menjadi urusan daerah. Artinya bahwa *landreform* biarlah tetap menjadi wewenang pusat, namun aspek-aspek *land tenure* dapat diperankan oleh daerah. Terdapat empat masalah pokok agraria di Indonesia sebagaimana disampaikan dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001, yaitu pemilikan tanah yang sempit dan timpang, konflik pertanahan, inkonsistensi hukum, serta kerusakan sumber daya alam. Seluruhnya mestilah menjadi agenda yang pokok untuk diselesaikan sebelum sampai kepada perumusan konsep reforma agraria yang ideal dengan filosofinya *land to tillers*.

Dengan memperhatikan pemaparan mengenai pengalaman reforma agraria di Indonesia mulai dari era Orde Lama, era Orde Baru, dan era Reformasi sampai sekarang, maka dapat dijelaskan bahwa reforma agraria melalui *land reform* dan *access reform* perlu dilakukan beberapa perbaikan dan penguatan. Memperbaiki reforma agraria, maka sekaligus dapat merevitalisasi sektor pertanian yang salah satunya akan mengkokohkan penghidupan dan kesempatan kerja petani. Reforma Agraria akan ditandai dengan kepastian penguasaan tanah, tata guna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan sumber daya alam dan kelestarian lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas untuk melakukan re-investasi keluarga petani. Dengan hal tersebut, maka pertanian tidak hanya menjadi salah satu sektor ekonomi saja, namun dapat menjadi penyokong industrialisasi nasional yang akan mewujudkan keadilan dan kesejahteraan.

Kelemahan-kelemahan *landreform* sejak diterapkannya sampai sekarang adalah berada disepertaran administrasi pertanahan. Lemahnya administrasi pertanahan di Indonesia mengakibatkan sukar mengetahui secara tepat luas tanah yang akan dibagikan dalam *landreform*. Kelemahan administrasi ini sering membuka peluang bagi penyelewengan-penyelewengan. Selain itu, kelemahan lainnya adalah masih ada orang-orang yang belum menyadari perlunya *landreform* bagi penyelesaian revolusi. Sebagian anggota panitia *landreform* masa lalu tidak menaruh perhatian sepenuhnya terhadap pelaksanaan *landreform* oleh karena kesibukan tugas atau kepentingan dirinya sendiri. Selain kelemahan-kelemahan tersebut, tidak adanya dukungan penuh dan serius dari organisasi-organisasi massa tani juga menjadi faktor penghambat *landreform* masa lalu.

Berdasarkan kelemahan-kelemahan yang dipaparkan di atas, dapat dilihat adanya beberapa masalah yang cukup penting, yakni *Pertama*, masalah yang bersifat ke dalam, mulai dari persoalan kesadaran, pengetahuan, sampai pada kesungguhan dan komitmen. *Kedua*, masalah yang bersifat politik, khususnya menyangkut pengorganisasian dukungan politik yang dibutuhkan untuk menjalankan program *landreform*. *Ketiga*, menyangkut masalah administrasi, yang dalam hal ini dapat dipandang sebagai masalah kebijakan.

Harus diperhatikan bahwa reformasi agraria ke depan tidak mengulang kesalahan dan kelemahan *landreform* masa lalu. Oleh karena itu, Pemerintah harus memperhatikan poin penting kesalahan reformasi agraria masa lalu, yaitu:

- a. Memperbaiki politik dan administrasi pertanahan dan keagrariaan,
- b. Menyiapkan perangkat Negara dan pemerintahan,
- c. Data, informasi, dan kelembagaan Reformasi Agraria harus memadai,
- d. Mekanisme pengelolaan Reformasi Agraria disiapkan secara baik, pengelolaan reformasi agraria pasca redistribusi tanah disiapkan melalui *access reform*,
- e. Subyek (penerima manfaat) Reformasi Agraria harus terfokus pada orang miskin dengan cakupan lebih luas,
- f. Obyek Reformasi Agraria (tanah redistribusi) merupakan tanah negara yang secara hukum dapat diperuntukan sebagai Tanah Obyek Reformasi Agraria (TORA) dan tidak berasal dari pengambilan tanah milik perorangan,
- g. Skema redistribusi tanah harus memiliki cakupan yang luas (hak kepemilikan)
- h. Penyiapan masyarakat terhadap reformasi agraria dengan pembelajaran dilapangan hingga advokasi penggunaan reformasi agraria.

4. Uji Coba Reformasi Agraria di Beberapa Daerah di Indonesia

Badan Pertanahan Nasional RI telah melaksanakan uji coba Reforma Agraria di berbagai daerah sejak tahun 2007. Pada uji coba ini, Tanah Obyek Reforma Agraria yang diserahkan kepada penerima tanah adalah tanah negara yang secara hukum dapat diperuntukkan sebagai Tanah Obyek Reforma Agraria. Subyek Reforma Agraria (penerima tanah) adalah masyarakat miskin yang membutuhkan tanah dengan cakupan yang lebih luas, yakni petani maupun bukan petani baik di desa maupun di kota. Sebagian besar penerima tanah obyek Reforma Agraria adalah petani penggarap yang sebagian diantaranya telah menggarap sekitar 10 sampai dengan 20 tahun. Berikut diuraikan beberapa contoh keberhasilan uji coba Reforma Agraria di Indonesia:²⁵⁵

a. Kabupaten Bogor, Jawa Barat

Uji Coba Reforma Agraria Kabupaten Bogor dilaksanakan pada tahun 2007 berlokasi di 10 desa di Kecamatan Jasinga dengan luas lokasi uji coba seluas 1.168 hektar. Jumlah peserta uji coba Reforma Agraria Kabupaten Bogor adalah 5.900 Kepala Keluarga. Model uji coba Reforma Agraria adalah penetapan negara atas sebagian tanah PT. Perusahaan Perkebunan Jasinga untuk menjadi aset yang dikelola oleh masyarakat penggarap. Lokasi Uji Coba Reforma Agraria di Kabupaten Bogor adalah lokasi yang sebelumnya merupakan tanah perkebunan PT. Perusahaan Perkebunan Jasinga (PT. PP Jasinga). PT. PP Jasinga mengelola tanah untuk usaha perkebunan berdasarkan Surat Keputusan dari Mendagri Nomor SK.57/HGU/DA/1978 tanggal 3 Agustus 1978 tentang pemberian Hak Guna Usaha PT. PP Jasinga. Dalam SK tersebut disebutkan bahwa peruntukan tanah tersebut adalah untuk

²⁵⁵Sumber: <http://www.bpn.go.id/Program-Prioritas/Reforma-Agraria/Pelaksanaan.htm> diakses tanggal 17 Juni 2014

perkebunan karet, seluas 2.426,9279 hektar. Masa berlaku Hak Guna Usaha tersebut telah berakhir pada tahun 1998.

Konflik pertanahan muncul ketika PT. PP Jasinga mengajukan permohonan perpanjangan Hak Guna Usaha karena sebagian tanahnya dalam penggarapan masyarakat. Untuk menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan tersebut, Badan Pertanahan Nasional kemudian memfasilitasi mediasi antara pihak yang bersengketa. Setelah dilakukan mediasi secara intensif dengan asas musyawarah untuk mufakat antara pihak PT. PP Jasinga dengan masyarakat penggarap setempat diperoleh mendapatkan hasil yang saling menguntungkan dan tidak saling merugikan. Pengelolaan aset masyarakat dilakukan melalui redistribusi tanah.

Pengelolaan aset ini kemudian ditindaklanjuti dengan pengelolaan akses masyarakat terhadap pemanfaatan tanah (akses reform). Akses reform yang diberikan pada penerima tanah di lokasi uji coba Kabupaten Bogor diwujudkan dalam program pembinaan masyarakat penerima tanah obyek Reforma Agraria. Dalam pelaksanaannya Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor telah melakukan upaya dengan Pemerintah Daerah Bogor dan instansi terkait sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing untuk dapat membantu petani dalam mengusahakan tanahnya secara aktif. Melalui pelaksanaan Reforma Agraria, harkat dan martabat peserta meningkat, masyarakat juga memperoleh akses terhadap sistem ekonomi di daerahnya.

b. Kabupaten Cilacap, Jawa Tengah

Uji Coba Reforma Agraria di Kabupaten Cilacap berlokasi di Desa Caruy, Desa Sidasari, Desa Kutasari dan Desa Mekarsari, Kecamatan Cipari

dengan cakupan luas 284,122 Ha. Uji coba Reforma Agraria yang dilaksanakan pada tahun 2010 tersebut diikuti peserta sejumlah 5.141 Kepala Keluarga. Model Reforma Agraria yang dikembangkan adalah penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan antara PT. Rumpun Sari Antan dengan masyarakat penggarap yang ditindaklanjuti dengan pengelolaan akses masyarakat terhadap pemanfaatan tanah (akses reform).

Tanah lokasi kegiatan Reforma Agraria merupakan sebagian dari bekas tanah Hak Guna Usaha (HGU) No. 1/Desa Caruy seluas 800,20 Ha, dan HGU No. 2/Desa Caruy seluas 540,80 Ha, atau keseluruhannya seluas 1.341 Ha atas nama PT. Perkebunan Dagang Pengangkutan dan Industri “Rumpun”. Hak Guna Usaha diterbitkan tanggal 29 Februari 1975 dan telah berakhir pada tanggal 31 Desember 1999 yang selanjutnya menjadi tanah dikuasai langsung oleh negara. Tanah ini selanjutnya dimohon kembali oleh PT. Rumpun Sari Antan (suatu badan hukum yang didirikan berdasarkan kesepakatan bersama tanggal 28 Februari 1990 antara PT. “Rumpun” dengan PT. Astra Argoniaga).

Kenyataan yang terjadi di lapangan adalah bahwa sebagian tanahnya dalam penggarapan secara intensif oleh masyarakat. Untuk itu atas permohonan perpanjangan HGU PT. Rumpun Sari Antan (PT. RSA), Badan Pertanahan Nasional hanya memberikan HGU atas tanah yang benar-benar dikuasai dan diusahakan oleh perusahaan. Berdasarkan Surat Keputusan Nomor 59/HGU/BPN/2004 tanggal 14 September 2004, Badan Pertanahan Nasional memberikan Hak Guna Usaha atas tanah bekas HGU No. 1/Desa Caruy dan HGU No. 2/Desa Caruy seluas 1.050,2625 Ha kepada PT. Rumpun

Sari Antan (PT. RSA). Dalam perkembangannya Desa Caruy telah dimekarkan menjadi Desa Caruy, Sidasari, Kutasari dan Desa Mekarsari.

Untuk menyelesaikan konflik pertanahan antara PT. Rumpun Sari Antan dan masyarakat penggarap, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah dan Pemerintah Daerah memfasilitasi mediasi kedua belah pihak. Dari hasil mediasi diperoleh kesepakatan perjanjian ikatan pelimpahan/ penyerahan Tanah Negara bekas Hak Guna Usaha PT. RSA seluas 284,122 Ha kepada masyarakat melalui masing-masing kepala desa Mekarsari, Sidasari, Carui dan Kutasari, Kecamatan Cipari. Pelimpahan atau penyerahan tanah tersebut dilaksanakan melalui kegiatan Reforma Agraria pada tahun 2010 kepada 5.141 KK sebanyak 5.141 bidang tanah. Selain pelimpahan/penyerahan tanah kepada petani penggarap, seluas 11,5 Ha juga diberikan untuk menjadi tanah kas desa.

Pengelolaan akses masyarakat terhadap pemanfaatan tanah (akses reform) di lokasi uji coba Reforma Agraria Kabupaten Cilacap adalah:

- a. Pemberian bantuan bibit tanaman bekerjasama dengan PT. Djarum sebanyak 4.600 batang (durian dan kelengkeng).
- b. Tahun 2011 kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Cilacap (Dinas Kehutanan dan Perkebunan) memberikan bantuan berupa :
 - Kegiatan Rehabilitasi Lahan Rakyat berupa 5.000 batang jati kultur jaringan;
 - Kegiatan Turus Jalan berupa penanaman pohon mahoni pelindung sebanyak 2.500 batang;

- Kegiatan Rehabilitasi DAS, penanaman pohon mahoni di kanan/ kiri sungai sebanyak 2.500 batang.

Pengelolaan akses masyarakat terhadap pemanfaatan tanah dalam kegiatan Reforma Agraria tersebut merupakan tindak lanjut kerjasama antara Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah dengan PT. Djarum yang tertuang dalam Surat Perjanjian Kerja Sama (SPKS) Nomor 480-SPKS/1697/33/2008 atau Nomor 028/DJL/V/08 Tanggal 6 Mei 2008 tentang Pemberian Akses Reform Pada Kawasan Konservasi Daerah Aliran Sungai (DAS) Dalam Rangka Reforma Agraria di Provinsi Jawa Tengah.

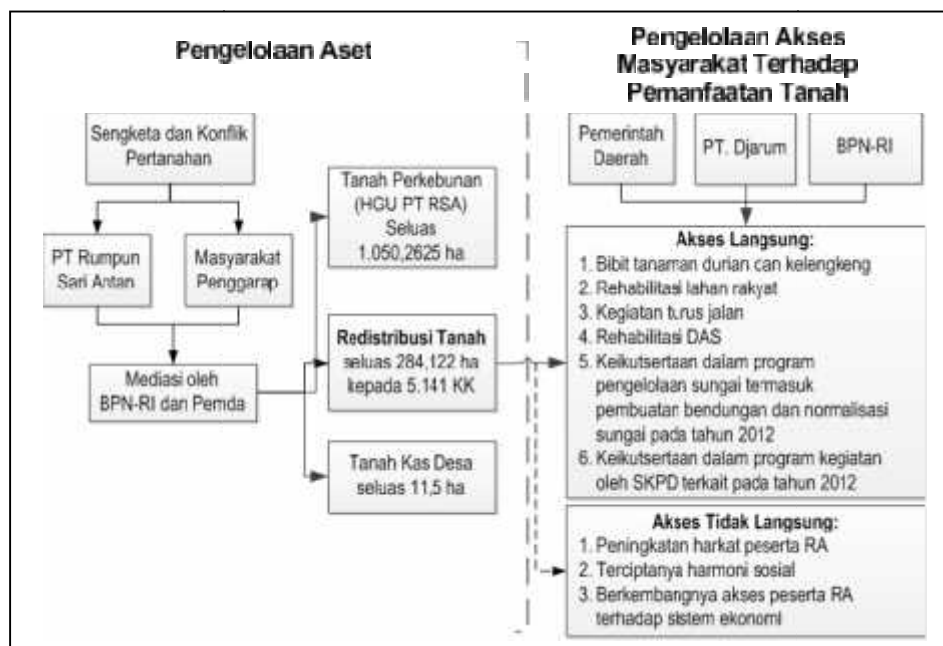
- c. SKPD terkait (Bappeda, Perindagkop, Bag Pembangunan, Pertanian dan Peternakan dan Perikanan Kelautan) siap untuk memprogramkan kegiatan pada Tahun 2012.
- d. Adanya kesepakatan bersama antara Pemerintah Kabupaten Cilacap dan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tahun 2012 mengenai pengelolaan sungai di Kec. Cipari, termasuk didalamnya pembuatan bendungan dan normalisasi sungai di lokasi Reforma Agraria.

Uji Coba Reforma Agraria memberikan berbagai manfaat, antar lain:

- a. Terciptanya akses tidak langsung atas peningkatan status sosial masyarakat melalui kepemilikan tanah.
- b. Terciptanya suasana kondusif masyarakat di wilayah masing-masing.
- c. Memperkuat kelembagaan desa dengan dimilikinya tanah kas desa.
- d. Masyarakat memiliki akses untuk memasuki sistem ekonomi.

Gambaran lengkap mengenai pelaksanaan uji coba Reforma Agraria Kabupaten Cilacap dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 4
Alur Pelaksanaan Uji Coba Reforma Agraria Kabupaten Cilacap



Sumber: www.bpn.go.id

c. Kabupaten Blitar, Jawa Timur

Uji coba Reforma Agraria dilaksanakan di 27 Dusun, 9 Desa dan 5 Kecamatan di Kabupaten Blitar. Luas lokasi uji coba adalah 1.919,4 Ha. Peserta uji coba Reforma Agraria yang dilaksanakan pada tahun 2007 tersebut berjumlah 7.261 KK. Bentuk pelaksanaan uji coba Reforma Agraria adalah kegiatan pengelolaan kembali terhadap tanah objek landreform yang berada dalam penggarapan masyarakat. Kegiatan ini ditindaklanjuti dengan pengelolaan akses masyarakat terhadap pemanfaatan tanah (*access reform*).

Pengelolaan akses masyarakat terhadap pemanfaatan tanah yang dilaksanakan di lokasi uji coba Reforma Agraria Kabupaten Blitar adalah sebagai berikut:

- 1) Pengaspalan jalan:
 - a) Desa Ngaringan sepanjang 1.3 km lebar 3 m,
 - b) Desa Sidomulyo sepanjang 0.9 km lebar 3 m,
 - c) Desa Gadungan sepanjang 1.5 km lebar 4 m.
- 2) Kegiatan penggemukan sapi di desa Ngaringan kecamatan Gandusari.
- 3) Pembentukan kelompok-kelompok tani.
- 4) Penyuluhan dan bimbingan kepada peternak oleh Dinas Peternakan Kabupaten Blitar.
- 5) Penyediaan kredit oleh Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur.

Melalui pelaksanaan uji coba Reforma Agraria didapatkan berbagai manfaat sebagai berikut:

- 1) Terciptanya tatanan kehidupan bersama yang lebih baik dan berkeadilan melalui penataan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah.
- 2) Terciptanya pengelolaan dan penggunaan tanah yang lebih optimal dan terhindar dari sengketa serta konflik pertanahan.
- 3) Terbangunnya infrastruktur bagi peningkatan perekonomian dan aktifitas masyarakat.
- 4) Terbentuknya kelompok-kelompok tani sebagai sarana pertukaran pengetahuan, informasi dan manajemen usaha.
- 5) Terbukanya akses sosial, ekonomi masyarakat.

d. Kabupaten Lampung Tengah, Propinsi Lampung

Lokasi uji coba Reforma Agraria Kabupaten Lampung Tengah adalah di Desa Sidorejo dan Desa Sidodadi, Kecamatan Bangunrejo, dengan luasan

1.524,23 Ha. Peserta uji coba Reforma Agraria yang dilaksanakan pada tahun 2007 tersebut berjumlah 2.258 KK. Model Reforma Agraria di Kabupaten Lampung Tengah adalah pengelolaan tanah negara dalam penggarapan masyarakat yang didistribusikan kepada penggarap yang kemudian dilanjutkan dengan pengelolaan akses masyarakat terhadap pemanfaatan tanah (*access reform*).

Pengelolaan aset dilaksanakan melalui redistribusi tanah negara kepada petani penggarap. Proses pengelolaan aset di lokasi uji coba Reforma Agraria Kabupaten Lampung Tengah adalah sebagai berikut:

- 1) Penegasan tanah negara dalam penggarapan masyarakat menjadi tanah objek *landreform*.
- 2) Penyuluhan kepada calon petani peserta Reforma Agraria.
- 3) Inventarisasi calon petani peserta Reforma Agraria yang diusulkan oleh Kepala Desa.
- 4) Penetapan petani peserta Reforma Agraria dan penyerahan bukti kepemilikan objek Reforma Agraria kepada penggarap.

Pengelolaan akses masyarakat dalam pemanfaatan tanah diawali dengan penjajakan para pemangku kepentingan antara lain Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah, Perguruan Tinggi UNILA, Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP), perusahaan pendamping, perbankan dan lembaga swadaya masyarakat. Pengelolaan akses masyarakat dalam pemanfaatan tanah di lokasi uji coba Reforma Agraria meliputi pengembangan kelembagaan masyarakat, pengembangan manajemen usaha

tani, mitra usaha, transfer teknologi budidaya dan penanganan pasca panen serta pendampingan pembiayaan, dengan uraian sebagai berikut:

- 1) Pengembangan kelembagaan masyarakat dilakukan dengan pembentukan kelompok tani di setiap desa lokasi uji coba Reforma Agraria. Tiap kelompok tani dibentuk sub kelompok tani berdasarkan komoditas.
- 2) Pengembangan manajemen usaha tani dilakukan melalui pembinaan usaha tani oleh UNILA, terutama untuk budidaya dan pemasaran coklat.
- 3) Pengembangan Mitra Usaha yang telah dilaksanakan antara lain:

- a) Komoditi Kacang Tanah.

Akses ini meliputi peningkatan mutu hasil produksi dan kerjasama dengan mitra usaha PT. Garuda Food dan Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP), dengan melaksanakan kegiatan penyuluhan dan pembinaan bidang kerjasama, penyediaan bibit, alih teknologi, pemasaran kacang tanah dan singkong, dan pembuatan demplot kacang tanah di Desa Sidorejo dan Desa Sidodadi Kecamatan Bangunrejo Kabupaten Lampung Tengah seluas 6 Ha.

- b) Pemeliharaan/Penggemukan Sapi Potong.

Usaha penggemukan sapi merupakan usaha mitra dengan PT.Great Giant Livestock dengan pinjaman modal dari BNI Syariah. Perusahaan pendamping menyediakan sapi untuk digemukan dan masyarakat memelihara sapi dengan insentif dari bertambahnya berat sapi.

- 4) Transfer Teknologi Budidaya dan Penanganan Pasca Panen, antara lain:

- a) Teknologi Budidaya dan Pasca Panen Komoditas Coklat.

Peningkatan teknologi budidaya coklat dilaksanakan melalui kerjasama dengan Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP). Kegiatan tersebut, antara lain: studi banding ke BPTP, teknik pemangkasan, pemupukan, pemberantasan hama, teknik pemanenan hasil dan teknik fermentasi dan pengeringan hasil.

b) Teknologi Peremajaan Coklat.

Peremajaan tanaman Cokelat dilaksanakan melalui kerjasama dengan PTPN VII.

5) Pendampingan Permodalan, antara lain :

- a) Pembiayaan untuk usaha pengemukan sapi yang diperoleh dari pihak BNI Syariah.
- b) Pembiayaan dalam rangka peremajaan tanaman coklat yang diperoleh dari PTPN VII.

6) Pembangunan Sarana dan Prasarana

- a) PT. Sugar Group membuat pompa air di Desa Sidorejolokasi uji coba Reforma Agraria yang selama ini mengalami kekeringan.
- b) Pemkab Lampung Tengah melakukan pengaspalan jalan di sekitar lokasi uji coba Reforma Agraria dan pengadaan sumur bor di Desa Sidorejo dan Desa Sidodadi Kecamatan Bangunrejo.

Manfaat yang diperoleh dari penyelenggaraan Uji Coba Reforma Agraria di Kabupaten Lampung Selatan adalah sebagai berikut:

- 1) Terciptanya sumber-sumber baru bagi kemakmuran rakyat serta pengurangan kemiskinan.

- 2) Terciptanya tatanan kehidupan bersama yang lebih baik dan berkeadilan melalui penataan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah.
- 3) Terciptanya pengelolaan dan penggunaan tanah yang optimal dan terhindar dari sengketa serta konflik pertanahan.
- 4) Terbentuknya berbagai lembaga yang dapat mendukung peningkatan kualitas dan kuantitas hasil usaha (pertanian, perkebunan dan peternakan).
- 5) Membuka akses masyarakat dalam meningkatkan ketrampilan dan pengetahuan mengenai pertanian, perkebunan dan peternakan
- 6) Terbentuknya akses permodalan dan pemasaran hasil usaha.
- 7) Terbangunnya sarana dan prasarana untuk memperlancar lalu lintas sosial ekonomi masyarakat.

Berdasarkan uji coba reforma agraria di 4 (empat) daerah sebagaimana dipaparkan di atas, penulis melihat bahwa ada beberapa hambatan yang dapat mengganggu pelaksanaan reforma agraria di Indonesia. Pada uji coba pelaksanaan reforma agraria yang dijalankan, pemerintah memang masih mendompleng pada perusahaan-perusahaan perkebunan sehingga masih bisa mendapatkan lahan untuk uji coba pelaksanaan reforma agraria. Memang pemerintah mendapatkan lahan untuk melaksanakan uji coba reforma agraria, tetapi dengan mendompleng pada perusahaan perkebunan berdampak pada munculnya konflik dan sengketa antara subjek reforma agraria dengan perusahaan perkebunan. Oleh karena itu, untuk melaksanakan reforma agraria ke depan, pemerintah harus mengusahakan lahan sendiri dan tidak mendompleng pada perusahaan perkebunan.

Dari uji coba yang dilakukan pemerintah di beberapa daerah di Pulau Jawa dan Sumatera, ada beberapa kendala yang dapat menghambat pelaksanaan reforma agraria ke depan, yakni:

1. Keterbatasan Lahan atau Tanah Objek Reforma Agraria. Nampaknya kendala utama yang dihadapi pemerintah adalah kurangnya ketersediaan tanah objek reforma agraria, khususnya di Pulau Jawa. Untuk ke depannya, pemerintah harus mengusahakan lebih banyak lahan atau tanah objek reforma agraria mengingat banyak masyarakat yang bisa menjadi subjek reforma agraria.
2. Belum adanya data base mengenai organisasi atau kelompok tani. Data base mengenai organisasi atau kelompok tani diperlukan untuk memudahkan kontrol pelaksanaan reforma agraria. Dengan adanya data base, maka pemerintah dapat dengan mudah melakukan evaluasi tingkat keberhasilan program reforma agraria.

Untuk kegiatan lainnya, yakni kegiatan *access reform* seperti pemberian bantuan bibit, bantuan distribusi dan pemasaran, serta pendampingan berjalan dengan lancar dan optimal. Para pelaksana dalam uji coba reforma agraria dapat memainkan perannya masing-masing, utamanya dalam hal pendampingan. Dibutuhkan orang-orang yang memiliki integritas yang tinggi untuk melaksanakan reforma agraria ini, dan bahkan bila perlu pemerintah melibatkan unsur militer untuk mengawal pelaksanaan reforma agraria ini. Untuk mengantisipasi hambatan tersebut di atas, pemerintah harus memprioritaskan pelaksanaan reforma agraria di luar Pulau Jawa. Hal ini juga akan dapat menekan terjadinya konflik atau sengketa tanah akibat program *land reform*. Selain itu, sebelum pelaksanaan reforma agraria, pemerintah harus berupaya menyiapkan

data base mengenai organisasi atau kelompok tani yang ada di wilayah objek reforma agraria. Pengadaan data base ini dilakukan melalui kerjasama antara pemerintah dengan kelompok tani yang sudah ada.

III.4. Pengalaman Reforma Agraria Di Beberapa Negara

Reforma agraria dilaksanakan oleh banyak negara dalam rangka memberi penguatan aset masyarakat yang berupa tanah, termasuk memfasilitasi penguatan akses masyarakat terhadap aset yang berupa tanah itu. Untuk konteks Asia, ada dua model reforma agraria, yaitu model sosialis dan model kapitalis. Reforma agraria model sosialis dipraktekkan oleh China dan Vietnam, sedangkan model kapitalis diperagakan oleh Korea Selatan, Taiwan, dan Jepang. Reforma agraria model sosialis menekankan pada peran negara yang relatif besar. Pada model ini, tanah para tuan tanah disita oleh negara untuk kemudian didistribusikan kepada petani tak bertanah. Para tuan tanah tetap diperkenankan memiliki dan menguasai tanah, namun dengan luasan tertentu yang ditetapkan oleh negara.²⁵⁶

Reforma agraria model kapitalis menekankan pada sinergitas antara peran negara, petani tak bertanah, dan tuan tanah. Pada model ini tanah-tanah para tuan tanah dibeli oleh negara dengan harga yang layak untuk kemudian didistribusikan kepada petani tak bertanah. Negara memberikan tanah ini kepada petani tak bertanah tidak secara gratis, melainkan memberikan dengan harga yang memadai yang akan dibayar oleh petani penerima tanah tersebut dengan cara mengangsur. Reforma agraria model kapitalis dilaksanakan dengan

²⁵⁶ Sadar Cah Bageur, *Reforma Agraria Sejati Adalah Jawaban Dari Kemiskinan dan Keadilan Petani Di Indonesia*. Sumber: <http://politik.kompasiana.com/2012/07/12/reforma-agraria-sejati-adalah-jawaban-dari-kemiskinan-dan-keadilan-petani-di-indonesia-476516.html>, diakses tanggal 30 Agustus 2014.

beban finansial yang rendah untuk transfer tanahnya. Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya tanah-tanah yang diperoleh negara dengan harga yang layak (bagi tuan tanah), memadai (bagi petani tak bertanah), dan terjangkau (bagi negara). Untuk Indonesia, hendaklah tidak terjebak pada kutub sosialis atau kapitalis, melainkan hendaklah dapat dilacak sebuah model yang khas Indonesia agar sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi, dan hukum Indonesia. Tujuannya adalah untuk mengantarkan kesejahteraan bagi rakyat melalui pemanfaatan sumberdaya agraria secara adil, lestari, dan optimal.²⁵⁷

Berikut penulis uraikan pengalaman pelaksanaan reforma agraria di beberapa negara, yakni Jepang, Perancis, dan Taiwan.

1. Jepang

Jepang adalah negara sekuler yang memisahkan secara tegas ranah agama dan negara. Ini dipicu oleh anggapan peran klan agama dalam periode perang Dunia ke-II. Dalam pandangan agama Shinto, kaisar adalah perwakilan Tuhan sehingga jika kaisar menginginkan perang, maka rakyat harus patuh. Keinginan kaisar inilah yang memicu Jepang untuk berkuasa dan menyerang beberapa negara lain (termasuk Indonesia). Jepang adalah negara sekuler sehingga hingga kini agama tidak diajarkan di sekolah-sekolah negeri di Jepang. Sebelumnya leluhur Jepang banyak menganut Shinto dan Buddha, saat ini sebagian besar orang Jepang tak begitu percaya pada agama kecuali hanya sebatas budaya.²⁵⁸

²⁵⁷*Ibid*

²⁵⁸Ferry Fathurokhman, *Antara Hukum Indonesia dan Jepang*. Sumber: <http://berita-iptek.com/antara-hukum-indonesia-dan-jepang/>, diakses Tanggal 29 Agustus 2014

Sejarah hukum di Jepang lebih beragam daripada Indonesia mengingat beberapa hukum negara lain pernah dipakai dalam rangka pembentukan hukum Jepang. Pembabakan hukum asing yang digunakan di Jepang dapat dibagi menjadi tiga tahapan, yakni *Pertama*, di abad ke-7 dan 8 saat Jepang mengadopsi sistem politik dan hukum Cina yang berlaku hingga berakhirnya era Shogun Tokugawa (periode Edo, 1603-1868). *Kedua*, pada pertengahan abad ke-19 dan awal abad ke-20, pada peralihan dari era Shogun Tokugawa ke era Meiji (masa dimana Jepang mulai membuka diri terhadap dunia luar). Pada masa ini hukum Eropa (Perancis dan kemudian Jerman) diadopsi oleh Jepang. Masa ini adalah masa dimana Revolusi Perancis terjadi, era industrialisasi yang terjadi di Eropa juga berdampak ke Jepang. *Ketiga*, pasca perang dunia ke-II, di masa ini Jepang yang kalah perang dari Amerika nampak “dikendalikan” oleh Amerika. Dalam periode ini beberapa undang-undang diamandemen atau digantikan dengan didasarkan pada hukum Amerika. Konstitusi Jepang yang diundangkan 1946 misalnya, mengadopsi konstitusi Amerika.²⁵⁹

Selain konstitusi, jenis hukum lainnya yang dipengaruhi hukum Amerika adalah Hukum Acara Pidana Jepang yang mengadopsi Hukum Acara Pidana Amerika. Ini menjadi keunikan tersendiri, sementara Kitab Hukum Pidana Jepang mengadopsi Perancis/Jerman yang memiliki tradisi *civil law/Eropa Kontinental*, Hukum Acara Pidana Jepang mengadopsi Amerika

²⁵⁹*Ibid*

(*Common law/Anglo-Saxon*) yang memiliki tradisi hukum yang berbeda dengan *civil law*.²⁶⁰

Di Jepang, gerakan pembaruan agraria yang berlangsung dari Tahun 1945 sampai dengan Tahun 1951, dinilai berhasil karena sepenuhnya didukung oleh militer yang saat itu masih dengan sistem *shogun*. Hal ini mengakibatkan jumlah penduduk yang mendapatkan keuntungan dari gerakan ini mencapai 71 persen. Jumlah ini juga menyatakan bahwa gerakan pembaruan agraria di Jepang sangat meluas dan mencakup hampir seluruh petani yang ada pada saat itu. Gerakan petani *Nouminren* Jepang merupakan gerakan pembaruan agraria yang cukup mengubah struktur kepemilikan sumber agraria yang pada saat itu sangat timpang. Pada masa sebelum Restorasi Meiji, tanah-tanah yang luasnya mencapai ratusan hingga ribuan hektar dikuasai oleh kaum feodal, yakni tuan tanah yang merupakan keluarga-keluarga bangsawan Jepang. Dengan adanya gerakan yang disebut *The First Agrarian Land Reform*, sekitar 41 persen dari seluruh lahan yang ditanami didistribusikan kepada petani kecil dan tak bertanah.²⁶¹

Di Jepang ada konsep yang dikenal dengan nama *KukakuSeiri*, yakni sebuah konsep penataan kembali atas kepemilikan tanah-tanah pertanian guna menunjang produksi pertanian. Konsep ini dilancarkan oleh Kaisar Meiji (kaisar Jepang) pada tahun 1899 melalui restorasi agraria dengan penetapan peraturan penataan tanah pertanian (*agriculturallandreadjustmentlaw*). Pada

²⁶⁰*Ibid*

²⁶¹Barnes Ch. Nuniary, *Konsolidasi Tanah Sebagai Penataan Penggunaan Lahan (Study Kasus Desa Dangin Puri Kaja dan Kelurahan Tonja, Kecamatan Dempasar Utara, Kota Dempasar, Bali)*, Makalah Tahun 2012, h. 1. Sumber: https://www.academia.edu/5960214/Konsolidasi_Tanah_Sebagai_Penataan_Penggunaan_Lahan, diakses tanggal 21 Maret 2014.

perkembangannya kemudian, oleh karena penataan pada tanah-tanah pertanian sangat berhasil, akhirnya *KukakuSeiri* tidak hanya diterapkan pada lokasi-lokasi pertanian saja, melainkan juga pada lokasi-lokasi pemukiman agar tidak berkembang menjadi *slumarea*, melainkan menjadi kawasan ideal.²⁶²

Jepang merupakan salah satu contoh negara yang berhasil melaksanakan Reforma Agraria. Tanah-tanah luas milik para *daimyo* diambil alih oleh pemerintah dan dibagikan kepada petani penyewa tanah. *Land reform* di Jepang dilaksanakan pada masa pendudukan Amerika yang dipimpin Mac Arthur. Sebelumnya, Jepang telah berpengalaman melakukan Reforma Agraria pada saat restorasi Meiji sehingga pada waktu melaksanakan Reforma Agraria, Jepang telah mempunyai data tanah yang lengkap. Reforma Agraria menjadi dasar pembangunan ekonomi Jepang saat ini.²⁶³

Reformasi di bidang pertanian yang dijalankan oleh Jepang (*land reform*) dianggap sebagai salah satu proyek tersukses dalam sejarah reforma agraria di dunia. *Land reform* dijalankan secara radikal dan lengkap. Tuan tanah yang mendominasi masyarakat pedesaan di Jepang sebelum perang menjadi hilang berkat reformasi ini. *Land reform* di Jepang memberikan pemerataan aset kepada anggota masyarakat pedesaan. Distribusi pendapatan dalam masyarakat pedesaan pun sebagian besar merata. Struktur kelas berdasarkan status memegang tanah dihancurkan oleh reformasi. Para tuan

²⁶²*Ibid*

²⁶³Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (selanjutnya disebut BPN-RI 2), *Reforma Agraria; Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, Penerbit Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI), 2007, h. 24

tanah kehilangan supremasi ekonomi dan politik mereka dan masyarakat pedesaan di restrukturisasi.²⁶⁴

Reformasi agraria di Jepang diawali dengan membentuk Undang-Undang *Landreform* yang disusun oleh Departemen Pertanian Jepang secara independen. Setelah Undang-Undang *Landreform* ini disahkan oleh kabinet, kemudian dibentuk Komite Tanah. Komite tanah ini dibentuk di 3 (tiga) tingkat, yakni di tingkat desa, prafektur, dan Komite Tanah Pusat. Walaupun telah terbentuk komite tanah, namun pelaksanaan Undang-Undang *Landreform* masih sulit untuk dijalankan. Untuk itu, maka Undang-Undang Konsiliasi Tanah Persewaan Tahun 1924 (*Land Tenancy Conciliation Law of 1924*) kembali diberlakukan oleh pemerintah Jepang. Melalui reformasi radikal selama lima tahun, sebagian besar lahan pertanian di bawah persewaan jatuh ke tangan petani. Pada Tahun 1941, sebelum reformasi, hampir setengah dari lahan pertanian dikerjakan oleh petani penyewa. Ketika *landreform* hampir rampung pada Tahun 1949, tersisa 13 persen tanah sewaan dan terus menurun hingga 9 persen pada Tahun 1955.²⁶⁵

Untuk mengamankan hasil dari *land reform* dan mencegah kebangkitan tuan tanah, Hukum Tanah Pertanian disahkan pada Tahun 1952. Hukum ini merupakan kompilasi dari Undang-Undang Langkah-Langkah Khusus Pembentukan Petani Pemilik (*Ownerfarmer Establishment Special Measures Law*), Undang-Undang Penyesuaian Lahan Pertanian Tahun 1938 (*Farmland Adjustment Law*), dan Ketetapan Nomor 307 Tahun 1950 (*Order No. 307 of 1950*) yang komprehensif. Hukum Tanah Pertanian di Jepang

²⁶⁴ Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 151-152

²⁶⁵ *Ibid*, h. 153-157

mengontrol dengan ketat pasar tanah pertanian. Transaksi tanah pertanian tunduk pada persetujuan dari pemerintah setempat. Tuan tanah tidak diperbolehkan menjual tanah yang disewakan kepada orang lain selain penyewa tanah tersebut. Ketentuan maksimum atas kepemilikan tanah pertanian ditetapkan 3 hektar (12 hektar di Hokkaido). Tanah dapat diperdagangkan dengan harga pasar, kecuali kalau pembeli melampaui batas. Namun hanya petani yang mengolah lebih dari 0,3 hektar lahan pertanian (2 hektar di Hokkaido) yang diizinkan untuk membeli. Perusahaan tidak diizinkan untuk memiliki lahan pertanian sendiri. Kontrol yang ketat di pasar lahan pertanian berdasarkan Undang-Undang Lahan Pertanian diberlakukan untuk membekukan cara produksi pertanian yang kemudian menjadi hambatan utama bagi penyesuaian struktural dari pertanian Jepang.²⁶⁶

2. Prancis

Telah dikemukakan di latar belakang bahwa Pembaruan Agraria atau yang lebih dikenal dengan nama Reforma Agraria (*agraria reform*) merupakan ide/gagasan terbaik yang pernah lahir dalam rangka mengatasi persoalan tanah dan masalah pengelolaan sumber daya alam di dunia ini. Tujuan utama dilaksanakannya reformasi agraria adalah meningkatkan kesejahteraan kaum tani miskin. Dalam rangka penghapusan kemiskinan di pedesaan dalam suatu negara serta dalam rangka mengakselerasikan segala pembangunan ekonomi, maka tidak ada alternatif lain selain melakukan reformasi agraria yang radikal. Reformasi agraria akan mendistribusikan kembali tanah-tanah secara merata bagi sebagian besar rakyat yang tak

²⁶⁶*Ibid*, h. 157-159

bertanah dan yang kekurangan tanah. Hal tersebut dengan sendirinya dapat menghapuskan secara total penguasaan tanah yang dominan dari kelas-kelas yang lama (feodal) maupun kelas-kelas yang baru (kapitalis) di pedesaan.

Pemerataan penguasaan tanah di pedesaan sebagai hasil dari reformasi agraria akan menghasilkan peningkatan kesejahteraan warga desa yang pada umumnya petani gurem atau buruh tani. Peningkatan kesejahteraan tersebut akan menimbulkan konsekuensi peningkatan daya beli warga desa. Hal ini akan menjadi pasar potensial bagi produk-produk industri nasional, yang pada akhirnya dapat membantu proses industrialisasi nasional sebagai pondasi bagi kemandirian ekonomi bangsa. Revolusi yang terjadi pada akhir abad ke-18 di Prancis mampu menghancurkan kelas aristokrasi feodal dan melahirkan pertanian kapitalis yang berbasis kepemilikan tanah skala kecil. Gerakan reformasi agraria besar-besaran di Prancis merupakan yang terjadi pertama kali pada zaman modern yang bersamaan dengan terjadinya Revolusi Prancis Tahun 1789. Sistem penguasaan tanah feodal dihancurkan, tanahnya dibagikan kepada petani dan petani budak dibebaskan.

Revolusi Prancis mengubah negara dinastik rezim lama menjadi negara moderen (nasional, liberal, sekuler, dan rasional). Deklarasi Hak-Hak Manusia dan Warga Negara menyatakan bahwa “Sumber segala kedaulatan pada dasarnya terletak di dalam bangsa” sehingga membuat konsep negara mempunyai arti yang baru, yakni negara bukan lagi sekedar suatu wilayah kekuasaan atau federasi propinsi-propinsi dan bukan pula merupakan wilayah milik pribadi seorang raja yang mengklaim sebagai letnan Tuhan di Bumi. Dalam konsep yang baru, negara adalah milik rakyat secara menyeluruh,

sedangkan individu merupakan seorang warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban yang diatur oleh undang-undang.

Revolusi Prancis melepaskan dua kekuatan yang berpotensi merusak yang dikandung oleh negara moderen, yakni perang total dan nasionalisme. Hal ini bertentangan dengan cita-cita para pembaru sebagaimana tercantum dalam Deklarasi Hak Manusia. Orang-orang di zaman Revolusi Prancis (Tahun 1789) mengusahakan persamaan hak, kebebasan, dan kesempatan. Para *Sans Culotte* memperluas prinsip persamaan sehingga meliputi penyempitan jurang di antara kaum kaya dan kaum miskin. Untuk mengureangi ketaksamaan ekonomi, para *Sans Culotte* menuntut pajak yang lebih tinggi untuk yang kaya dan pembagian kembali tanah.

Hal tersebut di atas memperlihatkan bahwa Revolusi Prancis ini mencoba menghilangkan perbudakan di Negara Prancis. Untuk menciptakan kesejahteraan sosial, negara memberikan perlakuan yang berbeda antara kaum kaya dan kaum miskin. Kaum miskin yang didominasi oleh petani (termasuk buruh tani) kemudian diberi tanah untuk digarap dalam rangka menunjang produksi pertanian yang sekaligus pula menunjang penghidupan mereka.

Pada masa sebelum revolusi, seluruh tanah di Perancis hanya dikuasai oleh Raja, kaum bangsawan dan Gereja. Ketiga kelompok dalam masyarakat Perancis tersebut menguasai tanah yang sangat luas. Sebagian dari tanah-tanah tersebut dikerjakan oleh orang-orang (sebagai buruh) yang langsung berada dibawah pengawasan raja atau bangsawan atau gereja penguasa tanah. Sebagian lain dikerjakan oleh petani dengan kewajiban untuk membayar pajak tanah garapan, baik berupa uang maupun hasil panen. Hanya satu bulan

berselang setelah jatuhnya penjara Bastille, tepatnya pada bulan Agustus 1789, petani-petani pedesaan bangkit. Dengan bersenjatakan senapan, sabit dan pentungan, para petani pedesaan tersebut menyerbu istana-istana para bangsawan dan Gereja. Istana dan Gereja diporak-porandakan, dan sejak itu para petani menolak untuk membayar pajak atas tanah garapan. Tanah garapan para bangsawan diambil-alih oleh para petani penggarap.²⁶⁷

Pengambilalihan tanah-tanah garapan milik para bangsawan dan gereja pada masa awal revolusi tersebut mempunyai pengaruh besar atas dukungan masyarakat desa pada Napoleon Bonaparte ketika ia melarikan diri dari pembuangannya dari pulau Elba. Disamping terjadinya demoralisasi militer di Perancis, juga hanya berkat dukungan para petani dari daerah-daerah yang dilaluinya dari pulau Elba ke Paris yang memungkinkan Napoleon memenangkan peperangan dan mengambilalih kembali kekuasaan atas Perancis. Dukungan petani terhadap Napoleon tersebut tidak lepas dari masalah ketidakadilan dalam pertanahan sebelum revolusi. Para petani tidak mau kalau tanah-tanah yang telah mereka kuasai diambil kembali oleh para bangsawan rejim lama dan Gereja.²⁶⁸

Kesan abadi yang ditinggalkan oleh Revolusi Prancis dalam hal reformasi agraria adalah dua hal yang menjadi tujuan pembaharuan, yakni membebaskan petani dari ikatan “tuan-budak” (*serfdom*) dari sistem feodal, serta melembagakan usaha tani keluarga yang kecil-kecil sebagai satuan

²⁶⁷ Hadi Wahono, *Landreform; Lebih Berdasar Pertimbangan Politik Dari Pada Keadilan Sosial*. Sumber: <http://hadiwahono.blogspot.com/2013/06/landreform-lebih-berdasar-pertimbangan.html>, diakses tanggal 30 Agustus 2014.

²⁶⁸ *Ibid*

pertanian yang dianggap ideal. Gagasan ideal reformasi agraria di Prancis ini membawa pengaruh luas di keseluruhan Eropa, terutama Eropa Barat dan Utara. Peralihan dari liberalisme *Laissez faire* ke liberalisme yang lebih sadar secara sosial dan demokratis terlihat dalam pemikiran Jhon Stuart Mill. Pada Tahun 1870, Jhon Stuart Mill membentuk *Land Tenure Reform Association* yang banyak mendorong dilakukannya pembaharuan di Inggris dimana feodalisme digantikan dengan sistem penyakapan atau persewaan (*tenancy*).

Jhon Stuart Mill memandang bahwa dalam suatu negara yang otoriter, para warga negara tidak dapat mengembangkan potensi moral dan intelektual. Namun demikian, tetap dibutuhkan campur tangan negara untuk mendorong perkembangan dari tiap-tiap individu.²⁶⁹ Thomas Hill Green juga mengatakan bahwa liberalisme *Laissez faire* hanya melindungi kepentingan kelas yang sangat kuat secara ekonomi dan mengabaikan kesejahteraan bangsa.²⁷⁰

3. Taiwan

Reforma Agraria di Taiwan dilaksanakan dengan perencanaan yang matang, secara berkesinambungan, dan damai. Pemerintah memberikan perlindungan baik kepada petani penyewa atau penggarap tanah maupun kepada tuan tanah. Prinsip keadilan sosial mendasari Reforma Agraria ini. Sampai saat ini Reforma Agraria di Taiwan telah mencapai tahap ketiga. Hasilnya, tenaga kerja di bidang pertanian yang tadinya diatas 35% dari jumlah total tenaga kerja pada awal pelaksanaannya, menjadi 8% pada tahun 2004. Terjadi pergeseran struktur sosio-profesional masyarakat dari pertanian

²⁶⁹ Lihat pendapat Jhon Stuart Mill dalam Marvin Perry, Marvin Perry, *Peradaban Barat; Dari Revolusi Prancis Hingga Zaman Global*, diterjemahkan oleh Saut Pasaribu, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2013, h. 54.

²⁷⁰ Lihat pendapat Thomas Hill Green dalam Marvin Perry, *Ibid*, h. 55

ke industri jasa, akan tetapi pertanian tetap menjadi landasan pembangunannya.²⁷¹

Terkait reforma agraria di Taiwan, Djurfelt menjelaskan bahwa:

Recent concern among sociologists over agrarian structural change emerged from a contradiction to main-stream Marxist theory which claimed that increasing centralization and competition would remould farms into “firms” and agriculture into an industry while the small farmer would be demoted to the level of landless labourer, much as the petty artisan had been degraded to a factory employee. Farms would become “big estates, managed by capitalist farmers, run with machinery and landless labourers.”²⁷²

Jadi, pada dasarnya negara Taiwan mengadopsi konsep Marx bahwa pertanian harus diorganisasikan dalam suatu perusahaan atau dengan kata lain diindustrialisasikan untuk membawanya ke bentuk ekonomi makro. Dengan demikian, petani kecil bisa menjadi lebih eksis.

Kondisi Taiwan tahun 1950 dan 1960-an sebenarnya lebih jelek dari kondisi Indonesia sekarang. Rakyat Taiwan mengalami kelaparan hingga terpaksa makan buah Pacira, yakni tanaman hias peneduh jalan yang didatangkan penjajah Portugis dari Amerika Latin dimana buahnya mengandung racun HCN. Reformasi agraria yang kemudian dilakukan oleh Taiwan pertama-tama adalah membagi-bagi tanah perkebunan yang sebelumnya dikuasai oleh Jepang kepada para petani. Tetapi petani ini diorganisir dalam bentuk kelompok sesuai dengan jenis komoditasnya. Ada kelompok tani padi, jagung, ubi jalar, kentang, kedelai, yang merupakan komoditas pangan. Ada pula kelompok petani cabai, bawang, kol dan lain-lain yang merupakan kelompok komoditas sayuran. Kemudian ada kelompok tani

²⁷¹ BPN-RI 2, *Op.Cit.*, h. 26-27

²⁷² Lihat pendapat Djurfelt dalam Irene Bain, *Agricultural Reform In Taiwan; From Here To Modernity?*, The Chinese University Press, Hong Kong, 1993, h. 5-6

tanaman hias, buah-buahan, peternak, petambak udang dan ikan, serta nelayan. Kelompok tani ini bukan berbasis teritorial (kampung, desa), melainkan jenis komoditasnya.²⁷³

Kelompok-kelompok tani sejenis ini kemudian bergabung dalam koperasi yang juga berbasis komoditas. Koperasi-koperasi ini selanjutnya membentuk asosiasi petani yang juga sesuai dengan kelompok komoditasnya. Selain kelembagaan berbasis komoditas, masih ada lagi kelembagaan berbasis alur kegiatan hulu hilir. Sambil membentuk kelembagaan petani ini, pemerintah Taiwan juga menyusun data base pertanian menurut jenis komoditasnya. Lembaga pertanian ini bersama dengan pemerintah menyusun ketentuan standar mutu, insentif bagi petani berprestasi, bantuan bagi komoditas pertanian yang gagal panen atau sukses tetapi harganya jatuh. Tidak ketinggalan pula dibuat ketentuan penalti bagi petani yang melanggar aturan main. Pemerintah kemudian mengalokasikan kredit untuk berbagai komoditas itu, mulai dari hulu sampai ke hilir, mulai dari *breeding* dan penyedia sarana-prasarana, sampai ke pasca panen dan *trading*. Sarana dan prasarana pertanian yang dimaksud bukan sekadar pupuk, pestisida, dan peralatan, melainkan juga sarana informasi dan komunikasi mulai dari buku-buku, majalah, radio, televisi, lembaga riset, dan pusat-pusat informasi.²⁷⁴

Reformasi agraria di Taiwan bukan sekadar reformasi kepemilikan lahan, tetapi lebih dari pada itu, reformasi agraria di Taiwan juga mencakup reformasi kelembagaan, skil, kredit, dan informasi serta komunikasi. Tahun

²⁷³ Forum Kerjasama Agribisnis, *Reforma Agraria Semakin Mendesak*. Sumber: <http://foragri.wordpress.com/2012/09/17/reformasi-agraria-makin-mendesak/>, diakses tanggal 29 Agustus 2014.

²⁷⁴ *Ibid*

1990-an, petani cabai atau bunga krisan Taiwan dengan skala sekecil apa pun (misalnya dengan lahan 0,25 hektar) pasti punya komputer, telepon dan jaringan internet sebab data base cabai serta bunga krisan itu sudah *online*. Petani bukan hanya sekadar bisa mengakses data, melainkan juga meng-*update* langsung informasi menyangkut dirinya. Sampai kemudian ketika petani akan mulai menanam cabai, maka dia wajib lapor ke kelompok, koperasi, dan asosiasi melalui *milis*. Data tentang diri petani itu sendiri sudah ada dalam data base sehingga selain bisa melihat posisi pertanian cabai di kelompoknya misalnya, petani tadi juga bisa melihat data koperasi dan asosiasi, mulai dari tingkat kampung, desa, kecamatan, distrik, provinsi sampai ke tingkat nasional karena masing-masing petani anggota kelompok selalu meng-*update* posisinya sendiri, maka secara nasional, database pertanian Taiwan selalu ter-*update*.²⁷⁵

Pola yang diterapkan Taiwan ini sebenarnya merupakan pola standar di negara-negara maju, baik di Eropa, Amerika Serikat, Jepang, Australia, Afrika Selatan dan lain-lain. Bahkan Thailand, Malaysia dan juga Vietnam sekarang sudah menerapkan sistem ini. Tinggal Indonesia yang masih terus kedodoran. Jangankan kelompok, koperasi dan asosiasi cabai, sedangkan asosiasi petani padi pun Indonesia belum punya sehingga Indonesia tidak pernah bisa benar-benar tahu berapa angka riil produksi serta stok beras Indonesia. Indonesia saat ini hanya data statistik, bukan data base. Data

²⁷⁵*Ibid*

statistik bersifat anonim, sementara data base lengkap dengan nama petani, institusi, alamat dan lain-lain yang selalu ter-*update* dan bisa diakses.²⁷⁶

Pengalaman pelaksanaan reforma agraria di berbagai negara sebagaimana ditunjukkan di atas, menunjukkan bahwa hampir tidak ada perbedaan pendapat mengenai reforma agraria sebagai strategi dasar pembangunan. Perdebatan akan muncul pada tataran implementasi model apa yang akan diterapkan oleh suatu negara. Pengalaman di Taiwan sangat jelas memperlihatkan bahwa reforma agraria bukan hanya sekedar proyek bagi-bagi tanah kepada petani atau rakyat miskin, namun lebih dari itu, reforma agraria diarahkan untuk memberikan akses kepada instrumen penunjang tanah/lahan dan sumber daya agraria. Lebih luas lagi, reforma agraria melalui *access reform* yang baik pada akhirnya mengarahkan Negara Indonesia kepada negara moderen. Penulis setuju dengan pendapat Joyo Winoto yang menyatakan bahwa dari pengalaman berbagai negara, reforma agraria secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi empat kategori, yakni:

1. *Radical land reform*, tanah milik tuan tanah yang luas diambil alih oleh pemerintah tanpa ganti kerugian, dan selanjutnya dibagikan kepada petani tidak bertanah.
2. *Landrestitution*, tanah-tanah perkebunan luas yang berasal dari tanah tanah masyarakat diambil alih oleh pemerintah, kemudian tanah tersebut dikembalikan kepada pemilik asal dengan kompensasi.
3. *Landcolonization*, pembukaan dan pengembangan daerah-daerah baru, kemudian penduduk dari daerah yang padat penduduknya dipindahkan ke daerah baru tersebut, dan dibagikan tanah dengan luasan tertentu.

²⁷⁶*Ibid*

4. *Marketbased land reform (market assisted land reform)*, *land reform* yang dilaksanakan berdasarkan atau dengan bantuan mekanisme pasar yang bisa berlangsung bila tanah-tanah diberikan hak (*landtitling*) agar *securityintenureships* bekerja untuk mendorong pasar finansial di pedesaan. Model-model ini umumnya tidak bisa memenuhi prinsip *land reform* untuk melakukan penataan penguasaan dan kepemilikan tanah yang adil.²⁷⁷

Konsep reforma agraria yang diterapkan oleh Jepang, Perancis, dan Taiwan dapat diadopsi oleh Indonesia. Pendistribusian tanah telah dijalankan sejak Indonesia merdeka, tanah-tanah dibagikan kepada petani dan rakyat miskin untuk kemudian dikelola dengan baik sehingga mampu menunjang kehidupan mereka. Langkah selanjutnya ada menyiapkan instrumen penunjang lahan yang telah dibagikan tersebut. Untuk itu, pemerintah harus memulai kembali dari awal, yakni setelah program pendistribusian tanah, pemerintah haruslah mengelompokkan para petani berdasarkan komoditasnya agar dapat terkontrol dengan baik. Selain itu, pemerintah harus pula menyiapkan data base untuk kepentingan kelompok-kelompok tersebut. Jika Indonesia memiliki data base, maka informasi yang bisa didapatkan tentunya akan tersedia secara lengkap.

Setelah mengelompokkan petani berdasarkan komoditinya dan menyiapkan data base pertanian, pemerintah selanjutnya memaksimalkan sarana dan prasarana pendukung lainnya, yakni penyediaan bibit unggul, pupuk, membantu proses distribusi hasil pertanian, teknologi pertanian yang moderen,

²⁷⁷Joyo Winoto, *Reforma Agraria dan Keadilan Sosial*, Bandung, Pidato Ilmiah yang disampaikan dalam rangkaian Dies Natalis Universitas Padjadjaran ke-50 tanggal 10 September 2007, hlm. 13. Sebagaimana dikutip dalam Darwin Ginting, *Reformasi Hukum Tanah Dalam Rangka Perlindungan Hak Atas Tanah Perorangan Dan Penanaman Modal Dalam Bidang Agrobisnis*, Jurnal Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Nomor 1 Volume 18 Januari 2011, h. 65.

dan kursus atau bimbingan teknis terhadap petani atas penggunaan teknologi pertanian dan usaha peningkatan produksi pertanian. Catatan penting yang harus diperhatikan di sini adalah bahwa pemerintah harus melakukan pendampingan terhadap para petani, khususnya dalam hal pengorganisasian sehingga dapat terkontrol dengan baik dan dapat dievaluasi tingkat keberhasilannya. Pemerintah dan organisasi kelompok tani harus memperhatikan kinerja anggotanya, mana yang berhasil dan mana yang belum berhasil. Anggota kelompok yang belum berhasil diberikan bimbingan khusus tentang peningkatan produksi pertanian.

III.5. Prinsip *Good Governance* Dalam Pelaksanaan Reforma Agraria

Di antara faktor-faktor produksi yang ada, tidak dapat dipungkiri bahwa tanah menempati prioritas penting bagi manusia. Bagi Bangsa Indonesia hubungan manusia dengan tanah merupakan hal yang sangat mendasar dan asasi. Jika hal ini tidak tersusun dengan baik, akan lahir kemiskinan bagi sebagian terbesar rakyat Indonesia demikian pula akan terjadi ketidakadilan. Kemiskinan terutama disebabkan oleh lemahnya akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik, termasuk yang terutama adalah tanah.

Program Reforma Agraria Nasional merupakan agenda besar dan mendasar untuk mengatasi kemiskinan yang mendera sebagian besar rakyat Indonesia dan sebagai alat untuk membawa bangsa Indonesia menuju kemakmuran dan kesejahteraan yang berkeadilan, sehingga tidak salah kalau dikatakan bahwa Program Reforma Agraria Nasional adalah perwujudan dari pemenuhan hak-hak asasi manusia (HAM). Dalam implementasinya kemudian diperlukan kerjasama antara berbagai pihak pemangku kepentingan (*stakeholders*)

yang terkoordinir dan bersatu. Selain itu juga perlu dikembangkan program-program yang dapat memperbaiki sistem, skema dan *supportingsystem*.

Berbicara tentang reforma agraria salah satunya berbicara tentang kebijakan. Oleh karena itu pembahasan tentang reforma agraria senantiasa bersinggungan dengan kebijakan negara yang dalam hal ini Pemerintah Pusat. Di sisi lain, konteks agraria tidak terlepas pula dari wilayah pedesaan karena awalnya masalah agraria adalah masalah tanah pertanian yang fokusnya berada di desa. Dalam perkembangan zaman ini, fokus agraria bukan hanya sekedar tanah pertanian tetapi mencakup pula tanah non-pertanian, tidak hanya tanah di desa tetapi mencakup pula tanah perkotaan. Lebih luas lagi, masalah agraria bukan hanya berbicara tentang tanah, tetapi berbicara mengenai sumber daya alam.

Salah satu titik fokus dalam penulisan ini adalah reforma agraria dalam kaitannya dengan *good governance*. Hal ini dirasa perlu untuk disinggung oleh karena berbicara reforma agraria adalah berbicara mengenai kebijakan pemerintah. Berbicara mengenai kebijakan, maka tentunya tidak terlepas pula pada tindakan pemerintah untuk mewujudkan ketatapemerintahan yang baik.

Tanah sebagai modal utama kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia haruslah dikelola dengan baik sebagai amanah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan UUPA. Tanah yang dimaksud berupa wilayah dan sumber-sumber agraria yang mengamanatkan pada negara untuk mengatur pemilikannya dan memimpin penggunaannya bagi tanah-tanah di wilayah kedaulatan untuk kemakmuran yang berkeadilan, baik secara perorangan maupun bersama-sama. Wilayah (tanah), Rakyat, dan Pemerintah merupakan pilar keberadaan Negara, dan tanah sebagai pilar yang strategis haruslah tertib administrasi dalam

pengelolaannya sehingga antara Tertib Pertanahan dan Tertib Kependudukan terintegrasi dengan baik akan menghasilkan Tertib Pemerintahan.

Setelah lebih dari setengah abad UUPA berjalan, ruang lingkup tanah dan artian wilayah menjadi semakin sempit hingga tinggal permukaan daratan saja. Bidang Kehutanan yang seharusnya mengurus pohon untuk hutan juga mengurus tanah yang berdampak pelanggaran hukum pada pelepasan kawasan hutan. Keadaan tersebut menampakkan adanya disharmoni antara UUPA dengan undang-undang yang bersifat sektoral sehingga terjadi disharmonisasi koordinasi pelaksanaannya. Faktanya dapat disaksikan bahwa terjadi pemborosan yang disertai ketidakefektifan pengelolaan sumber-sumber agraria sebagai akibat tidak ada integrasi dan kecermatan dalam penggunaan dan pemanfaatannya.

Ketidaktertiban administrasi pertanahan dan kekurangpahaman terhadap Hukum Agraria mengakibatkan tumpang tindih kewenangan pengelolaan pertanahan, tidak terkontrolnya pembatasan pemilikan tanah, sertipikat tanah ganda, maraknya mafia tanah dalam pembebasan tanah untuk infrastruktur, mafia sengketa tanah yang berakhir dengan pembangunan mall, apartemen dan resort, kasus pemahaman pemilikan properti WNA, penyerobotan tanah, meluasnya tanah terlantar, penggusuran penghunian, penggusuran masyarakat adat dalam kawasan hutan, *illegal logging* dan *illegal fishing* yang menimbulkan korupsi, ketidakadilan dan kemiskinan yang berlanjut dapat memicu disintegrasi bangsa.

Perlunya penataan kembali disharmoni kewenangan pengelolaan pertanahan dan sumber-sumber agraria pada tata kelola pemerintahan terintegrasi ke dalam satu lembaga yang sekaligus pula memperkuat dan memberdayakan peranan dan fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai satu-satunya

lembaga pemerintahan yang mengurus masalah pertanahan di Indonesia. Penataan tersebut harus berpondasi pada konstitusi sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan UUPA.

Di era otonomi daerah sekarang ini, masalah sentralisasi dan desentralisasi bukan lagi dipandang sebagai masalah penyelenggaraan negara saja sebab pada akhirnya kekuatan suatu bangsa harus diletakkan pada masyarakatnya. Birokrasi adalah alat bagi pemerintah pusat untuk melakukan perbaikan daerah. Birokrasi jika dirancang dengan baik dan sungguh-sungguh bisa berperan sebagai alat untuk merasionalisasikan masyarakat. Secara negatif, pelaksanaan desentralisasi mempunyai efek yang sangat berlawanan dengan pengelolaan sumber daya alam. Desentralisasi akan mengarah pada eksploitasi dan kerusakan sumber daya alam tanpa adanya pendekatan yang baik. Otonomi telah menciptakan kesempatan untuk mengeksploitasi potensi daerah dan sekaligus menciptakan kesempatan yang luas pada kaum liberalisme untuk bertindak sesuka hatinya dengan berlindung pada dalil peningkatan pendapatan asli daerah.

Namun sebaliknya, pelaksanaan otonomi yang dalam hal ini desentralisasi, dapat memaksimalkan potensi sumber daya alam di daerah apabila dilakukan dengan tetap mengindahkan aspek kelestarian dan kelangsungan alam. Oleh karena itu, prasyarat diperlukan demi tercapainya pengelolaan sumber daya alam yang berbasis komunitas lokal. Berdasarkan hal tersebut, maka otonomi daerah jelas harus dilakukan untuk menciptakan suatu kemandirian dalam usaha mengembangkan sumber daya alam yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Namun demikian, ada beberapa hal yang harus diperhatikan. Dampak negatif dari

otonomi daerah adalah adanya kesempatan bagi oknum-oknum di pemerintah daerah untuk melakukan tindakan yang dapat merugikan negara dan rakyat.

Pentingnya melakukan reforma agraria sebagai salah satu solusi mengatasi persoalan kemiskinan agraria ternyata tidak mudah untuk diterjemahkan secara praktis. Proses penataan struktur agraria, selain memerlukan kekuatan politik pemerintah yang solid (termasuk militer) juga memerlukan informasi yang memadai menyangkut persoalan dan potensi agraria itu sendiri. Tanpa informasi yang memadai, agenda reforma agraria hanya akan menjadi slogan politis yang sulit direalisasikan. Pada sisi lain, perkembangan sosial politik yang terjadi selama ini (termasuk perkembangan metodologi) menuntut adanya partisipasi masyarakat dalam proses pelaksanaan reforma agraria. Pelaksanaan reforma agraria tidak bisa sepenuhnya menggunakan kewenangan dan kekuatan politik pemerintah semata, akan tetapi perlu juga melibatkan partisipasi masyarakat dan pihak-pihak lain yang terkait dengan pelaksanaan reforma agraria. Oleh karena itu pula, maka proses identifikasi masalah, penggalan potensi, serta identifikasi model reforma agraria selayaknya dilakukan secara partisipatif.

Menurut penulis, pelaksanaan reforma agraria sudah tepat jika menjadi kewenangan pemerintah pusat oleh karena masalah agraria menyangkut kehidupan dan penghidupan rakyat Indonesia. Namun demikian, perlu adanya campur tangan pemerintah daerah (melalui mekanisme pendelegasian sebagian kewenangan yang terkait program reforma agraria) oleh karena pemerintah daerah adalah bagian dari struktur pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Apabila Reforma Agraria dipilih sebagai suatu pilihan kebijakan restrukturisasi kepemilikan/penguasaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya,

maka diperlukan suatu lembaga pendukung yang dapat memfasilitasi pelaksanaannya, mengkoordinasi, dan menyelesaikan sengketa yang timbul dari pelaksanaannya.

Spesifikasi dari diskusi tentang reforma agraria, maka tentunya akan berbicara mengenai pertanahan. Dalam konteks otonomi daerah ini, kewenangan dalam bidang pertanahan diserahkan kepada pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) huruf k dan Pasal 14 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 2004 Nomor 125 – TLNRI Nomor 4437) yang mengatur bahwa:

Pasal 13 ayat (1)

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

k. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota.

Pasal 14 ayat (1)

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota yang meliputi:

k. Pelayanan pertanahan.

Ketentuan tersebut di atas kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (LNRI Tahun 2007 Nomor 82 – TLNRI Nomor 4737) yang meliputi 9 sub bidang yang terbagi atas 8 sub bidang merupakan urusan otonomi daerah dan 1 sub bidang tugas pembantuan. Sub-sub bidang tersebut adalah:

1. Sub Bidang Izin Lokasi.

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/Kota adalah Penerbitan Surat Keputusan izin lokasi, dengan prosesnya termasuk monitoring dan pembinaan perolehan tanah, semuanya meliputi 9 (sembilan) item.

2. Sub Bidang Pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah Penetapan lokasi; Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian; Pelaksanaan pemberian ganti kerugian; pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor Pertanahan kabupaten/ Kota; dengan prosesnya semuanya meliputi 11 (sebelas) item.
3. Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan.
Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah Memfasilitasi musyawarah antar para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak dengan koodinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah. Semuanya meliputi 5 (lima) item.
4. Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan.
Kewenangan pemerintahan Kabuapten/ Kota adalah Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan dengan membentuk tim pengawasan pengendalian.
5. Penetapan Subyek dan obyek Redistribusi Tanah serta ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah Absentee.
Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah Penetapan untuk kelebihan maksimum dan tanah absentee sebagai obyek; Penetapan para penerima redistribusi tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee berdasarkan hasil sidang penitia; Penerbitan Surat Keputusan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian; dan prosesnya semua meliputi 6 (enam) item.
6. Penetapan tanah Ulayat.
Kewenangan pemerintah Kabupaten/ Kota adalah Pengusulan rancangan Peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat; Pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan Kabupaten/Kota; Penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat; Dan semua prosesnya semuanya meliputi 6 (enam) item.
7. Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong.
Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah : Penetapan bidang-bidang tanah untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian ; Penetapan untuk tanaman pangan musiman dengan mengutamakan masyarakat setempat; Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian dan semua prosesnya. Kewenangan dalam sub bidang ini terinci dalam 4 (empat) item.
8. Izin Membuka Tanah
Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota Penerimaan dan pemeriksaan permohonan; Pemeriksaan lapangan dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan RencanaUmum Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten kota; Penerbitan izin membuka tanah dengan memperhatikan pertimbangan teknis dari kantor pertanahan Kabupaten/ Kota; Pengawasan dan pengendalian penggunaan izin membuka tanah. Urusan ini adalah urusan pemerintah, diberikan kepada pemerintahan Kabupaten/ Kota dalam Tugas Pembantuan.

9. Perencanaan Penggunaan Tanah wilayah Kabupaten/ Kota
Sub bidang ini sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota yang meliputi pembentukan tim koordinasi tingkat kabupaten / Kota; Rencana Tata Ruang Wilayah; Rencana pembangunan yang akan menggunakan tanah baik rencana pemerintah, pemerintah Kabupaten/ Kota, maupun investasi swasta; Dan prosesnya. Kewenangan dalam sub bidang ini terinci dalam 10 item.

Dalam perkembangannya kemudian, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah direvisi dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 2014 Nomor 244 – TLNRI Nomor 5587). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini merinci secara jelas dan lengkap pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, termasuk urusan di bidang pertanahan. Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini dijabarkan pembagian urusan pemerintahan di bidang pertanahan, yakni:

Tabel 1
Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan

NO	SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/ KOTA
1	Izin Lokasi	Pemberian izin lokasi lintas Daerah provinsi.	Pemberian izin lokasi lintas Daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Pemberian izin lokasi dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota.
2	Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.	Penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum provinsi.	---
3	Sengketa Tanah Garapan	Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas Daerah provinsi.	Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Penyelesaian sengketa tanah garapan dalam Daerah kabupaten/kota.
4	Ganti Kerugian dan Santunan Tanah Untuk Pembangunan	Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Pusat.	Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah provinsi.	Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota
5	Subyek dan Obyek	Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah,	Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah,	Penetapan subyek dan obyek redistribusi

	Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah <i>Absentee</i>	serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah <i>absentee</i> lintas Daerah provinsi.	serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah <i>absentee</i> lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah <i>absentee</i> dalam Daerah kabupaten/kota.
6	Tanah Ulayat	---	Penetapan tanah ulayat yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Penetapan tanah ulayat yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota.
7	Tanah Kosong	---	a. Penyelesaian masalahtanah kosong lintasDaerah kabupaten/kotadalam 1 (satu) Daerahprovinsi. b. Inventarisasi danpemanfaatan tanah kosonglintas Daerahkabupaten/kota dalam1 (satu) Daerah provinsi.	a. Penyelesaian masalahtanah kosong dalamDaerah kabupaten/kota. b. Inventarisasi danpemanfaatan tanahkosong dalam Daerahkabupaten/ko ta.
8	Izin Membuka Tanah	---	---	Penerbitan izin membuka tanah.
9	Penggunaan Tanah	Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas Daerah provinsi.	Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas Daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya dalam Daerah kabupaten/kota.

Sumber: Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini, maka menjadi jelas kewenangan pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam bidang pertanahan. Dengan demikian, maka dalam pelaksanaan reforma agraria, khususnya *land reform*, pemerintah pusat perlu untuk mendelegasikan kewenangannya terkait di bidang pertanahan.

Berbicara reforma agraria tidak lepas pada persoalan desa dimana pelaksanaan reforma agraria tidak terlepas pada konteks pengembangan desa dan masyarakat desa. Pengembangan wilayah pedesaan di Indonesia telah banyak dilakukan sejak dari dulu hingga saat ini, namun hasilnya belum memuaskan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Pengembangan wilayah desa seharusnya dilihat bukan hanya sebagai objek, tetapi juga harus dilihat

sebagai subjek pengembangan. Pengembangan wilayah pedesaan seharusnya menerapkan prinsip-prinsip *good governance* sehingga pembangunan betul-betul mengarah pada perwujudan kesejahteraan masyarakat. Jika wilayah dan masyarakat desa dapat dikembangkan, maka tentunya akan menopang pelaksanaan reforma agraria di Indonesia sehingga pada akhirnya pelaksanaan reforma agraria dapat berjalan secara maksimal dengan melibatkan seluruh komponen negara yang ada, mulai dari pemerintah, lembaga negara atau lembaga pemerintah dan non-pemerintah sampai kepada lapisan masyarakat terbawah.

Dalam konteks yang dijelaskan di atas, prinsip *good governance* yang dimaksudkan oleh penulis, utamanya adalah prinsip partisipasi, prinsip keterbukaan informasi, dan prinsip akuntabilitas. United Nations Development Programme (UNDP) menjelaskan prinsip tersebut sebagai berikut:

1. ***Participation***. Setiap warga Negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. ***Transparency***. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
3. ***Accountability***. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga “*stakeholders*”. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.²⁷⁸

²⁷⁸ Joko Widodo, *Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, h. 25. Lihat pula dalam Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Cetakan Kedua, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2012, h. 38-40.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (LNRI Tahun 2014 Nomor 7 – TLNRI Nomor 5495) membuka peluang besar terhadap optimalisasi pelaksanaan reforma agraria (*land reform* dan *access reform*). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ini membuka peluang pada akses dana yang cukup kepada desa melalui mekanisme penyediaan pos anggaran bantuan ke desa di APBN, dan yang paling utama adalah memperkuat posisi warga desa agar mampu terlibat dalam pengelolaan sumberdaya desa yang dimama selama ini mereka hanya menjadi obyek pembangunan yang menyebabkan minimnya keterlibatan mereka dalam perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan. Melalui undang-undang tersebut, warga desa diposisikan sebagai subyek yang berhak untuk merencanakan dan melaksanakan program pembangunan di desa. Terbukanya akses dana yang cukup kepada desa melalui mekanisme penyediaan pos anggaran bantuan ke desa di APBN dapat mendorong suksesnya pelaksanaan reforma agraria. Pemerintah Pusat dapat menyalurkan dana APBN secara langsung ke desa untuk kepentingan pelaksanaan program reforma agraria. Melalui undang-undang ini juga, partisipasi aktif dari masyarakat desa dalam penyelenggaraan program reforma agraria dapat diwujudkan oleh karena warga desa diposisikan sebagai subyek yang berhak untuk merencanakan dan melaksanakan program pembangunan di desa yang salah satunya berasal dari program reforma agraria.

Perencanaan Program Reforma Agraria Nasional harus disesuaikan dengan karakteristik suatu wilayah dengan melibatkan masukan *stakeholders* di wilayah mana akan dilaksanakan program karena mereka lebih mengerti dengan kondisi wilayah mereka sehingga kegiatannya lebih fokus dengan permasalahan

yang dihadapi daerah tersebut. Perencanaan yang baik akan membawa program ke arah yang sesuai dengan tujuan. Selain itu sangat perlu juga untuk melaksanakan pengendalian yang meliputi:

- a. Melakukan kontrol dan monitoring untuk mengantisipasi apabila di tengah perjalanan Program Reforma Agraria Nasional terdapat hal-hal situasi baru, seperti adanya temuan penyimpangan, sehingga dapat segera diambil keputusan untuk mengatasi hal tersebut dengan melibatkan semua pihak termasuk mengikutsertakan subjek dan *stakeholders* lainnya.
- b. Melaksanakan evaluasi untuk mengidentifikasi kelemahan, mendeteksi penyimpangan dan mengurangi kesalahan dari Program Reforma Agraria Nasional serta memberikan saran. Dalam evaluasi harus dinilai sejauhmana partisipasi masyarakat berperan dalam keberhasilan program karena dengan adanya partisipasi akan menstimulir rakyat atau subjek untuk ikut bertanggungjawab terhadap program yang berimplikasi terhadap kehidupan rakyat atau petani.

BAB IV
REFORMA AGRARIA SEBAGAI DASAR DALAM PEMBARUAN
HUKUM AGRARIA NASIONAL DALAM RANGKA MEWUJUDKAN
KESEJAHTERAAN RAKYAT

IV.1. Konsep *AccessReform* Dalam Kerangka Reforma Agraria

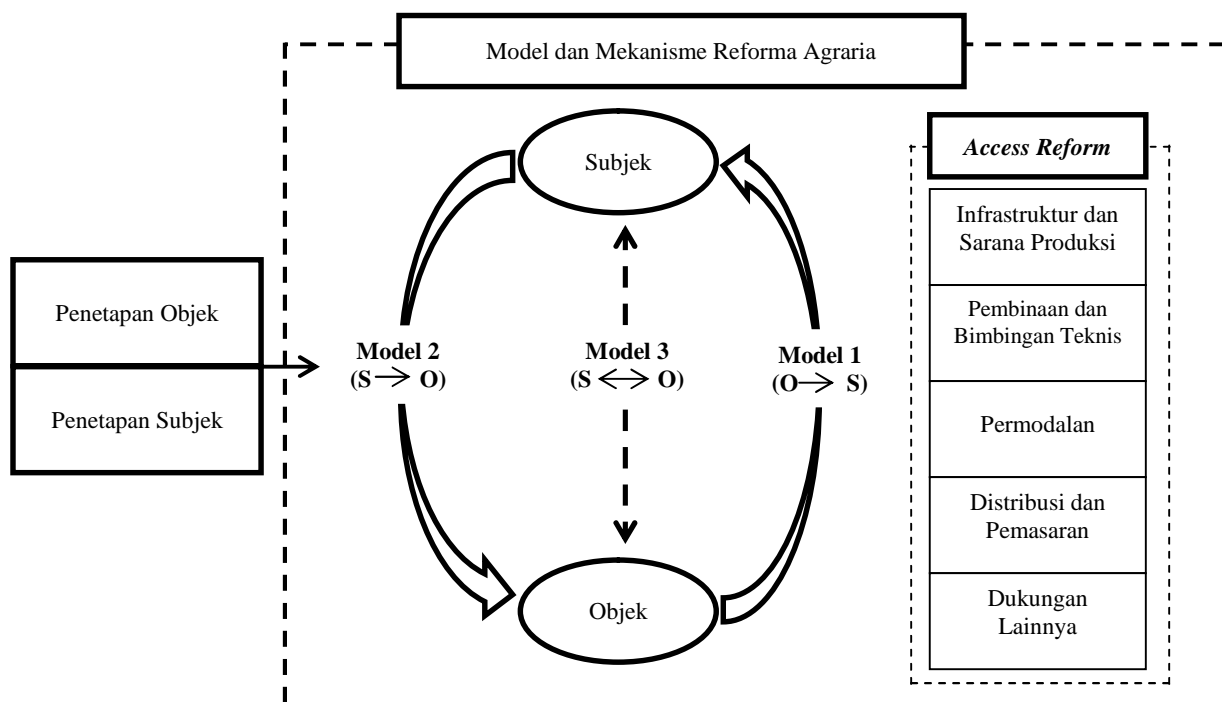
1. Mekanisme Penyelenggaraan Reforma Agraria

Reforma agraria merupakan agenda besar bangsa yang membutuhkan perencanaan penyelenggaraan yang cermat guna memastikan tercapainya tujuan. Secara garis besar, mekanisme penyelenggaraan reforma agraria mencakup empat lingkup kegiatan utama, yakni (1) penetapan objek; (2) penetapan subjek; (3) mekanisme dan *delivery system* reforma agraria; dan (4) *access reform*. Berkenaan dengan penetapan objek reforma agraria, maka tanah-tanah yang ditetapkan sebagai objek reforma agraria adalah tanah-tanah Negara dari berbagai sumber yang menurut peraturan perundang-undangan dapat dijadikan sebagai objek reforma agraria. Sedangkan untuk penetapan subjek reforma agraria, perlu dipastikan agar tanah-tanah objek reforma agraria tersebut dapat diterima oleh penerima manfaat (subjek reforma agraria) secara tepat. Untuk itu perlu disusun kriteria penentuan subjek reforma agraria dan sistem seleksinya. Berdasarkan kriteria dan sistem seleksi tersebut, dapat diusulkan calon subjek reforma agraria yang untuk selanjutnya calon subjek reforma agraria tersebut ditetapkan menjadi subjek reforma agraria sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁷⁹

²⁷⁹BPN-RI 2, *Op.Cit.*, h. 40.

Setelah penetapan objek dan subjek tersebut, tahap berikutnya adalah mekanisme dan *delivery* subjek-objek yang secara garis besar dikelompokkan dalam 3 (tiga) model sesuai dengan ketersediaan objek dan subjek reforma agraria, yakni (1) mendekatkan subjek ke objek; (2) mendekatkan objek ke subjek, dan (3) objek dan subjek berasal dari satu lokasi yang sama. Setelah tahap *delivery system* ini, maka selanjutnya dilaksanakan pengelolaan *accessreform* yang antara lain meliputi (1) Penyediaan infrastruktur dan sarana produksi; (2) Pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat; (3) Dukungan permodalan, dan (4) Dukungan distribusi dan pemasaran serta dukungan lainnya. Keseluruhan proses ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini:²⁸⁰

Gambar 5
Bagan Alir Kegiatan Utama Reforma Agraria



²⁸⁰*Ibid*, h. 41-42

Tanah adalah komponen dasar pelaksanaan reforma agraria, oleh karena itu kegiatan penyediaan tanah merupakan langkah strategis bagi keberhasilan reforma agraria. Tanah-tanah objek reforma agraria adalah tanah negara. Keberadaan tanah ini dapat dikelompokkan berdasarkan kepadatan penduduk, yakni penduduk padat dan penduduk kurang padat. Mengingat makna strategis reforma agraria adalah restrukturisasi pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, maka diperlukan juga penyediaan tanah yang cukup baik luasnya maupun kualitasnya guna menjamin terselenggaranya restrukturisasi yang dimaksud. Dalam konteks ini, proses penyediaan objek reforma agraria inilah yang disebut sebagai *land reform*.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa tanah-tanah yang menjadi objek reforma agraria kemudian akan dibagikan (didistribusikan) kepada petani yang belum memiliki tanah berdasarkan diatur Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Badan Pertanahan Nasional²⁸¹ menjelaskan bahwa sesuai dengan tahapan perencanaan luas tanah yang dibutuhkan untuk menunjang reforma agraria, maka luas kebutuhan tanah objek reforma agraria dalam kurun waktu 2007-2014 adalah 9,25 juta hektar dan untuk itu telah dilakukan identifikasi ketersediaan tanah.

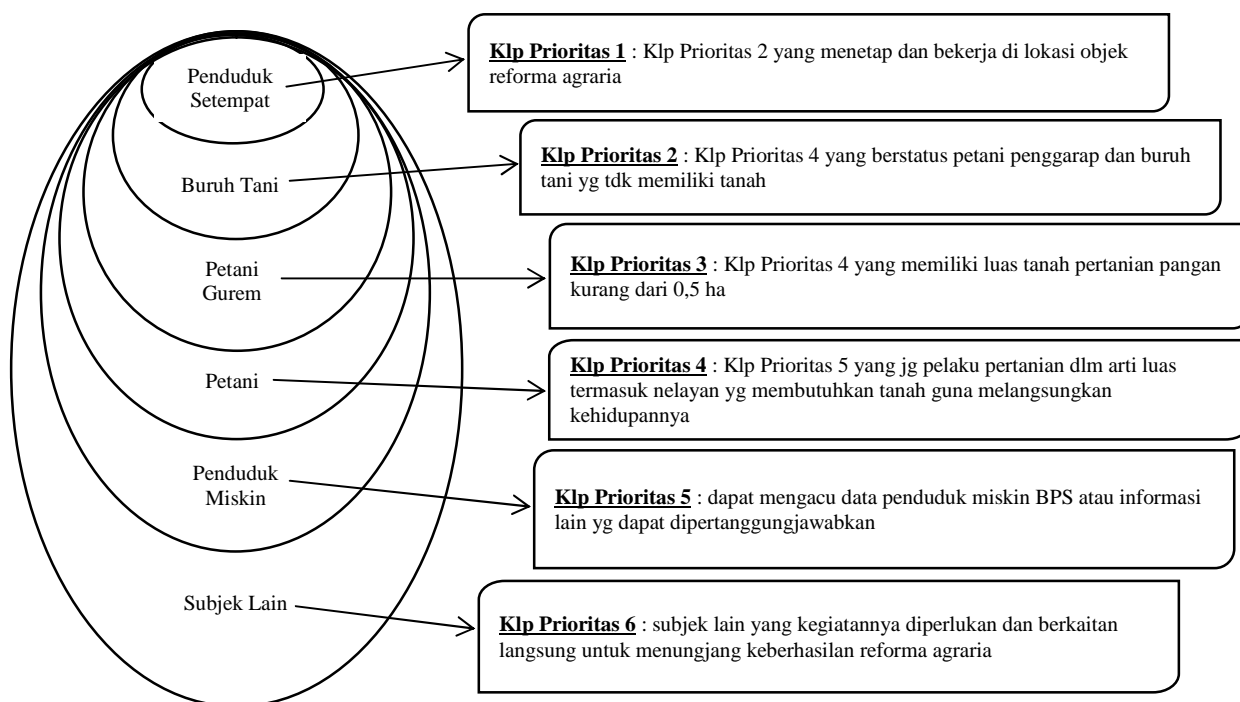
Tingkat keberhasilan reforma agraria dalam mencapai tujuannya akan sangat ditentukan oleh keberhasilan dalam menyelenggarakan *land reform* dan memberikan akses kepada para penerima manfaat (subjek reforma agraria) secara tepat. Oleh karena itu, penetapan subjek reforma agraria merupakan langkah strategis yang harus dikaji secara cermat dengan kriteria yang tepat dan

²⁸¹*Ibid*, h. 43

mekanisme seleksi yang cermat. Untuk itu diperlukan pengkajian pendalaman terhadap kriteria, standar, prosedur, dan mekanisme seleksi penerima subjek reforma agraria. Sebagai langkah awal dapat disusun pedoman umum dalam penetapan subjek yang dimaksud, yakni (1) kriteria subjek; (2) mekanisme penentuan subjek; dan (3) sistem seleksi subjek.

Sebagai kriteria umum subjek reforma agraria adalah penduduk miskin di pedesaan, baik petani, nelayan, maupun non petani/nelayan. Penduduk miskin dalam kategori ini dapat dimulai dari yang di dalam lokasi ataupun yang terdekat dengan lokasi, dan dibuka kemungkinan untuk melibatkan kaum miskin dari daerah lainnya. Kriteria umum subjek reforma agraria berdasarkan skala prioritasnya dapat dilihat pada gambar berikut:²⁸²

Gambar 6
Kriteria Umum Subjek Reforma Agraria Berdasarkan Prioritas



²⁸²*Ibid*, h. 45.

Untuk menentukan subjek reforma agraria diperlukan suatu mekanisme penentuan tersendiri. Penentuan subjek didasarkan hasil identifikasi subjek secara teliti, partisipatif, dapat dipertanggungjawabkan serta memenuhi kriteria yang ditetapkan. Ke depan, mekanisme penentuan subjek ini harus dilakukan oleh Tim Seleksi atau Panitia Pertimbangan Reforma Agraria.

Setelah mekanisme penentuan subjek reforma agraria, maka kemudian dilaksanakan sistem seleksi lebih lanjut untuk memastikan bahwa calon penerima manfaat (subjek reforma agraria) tepat sasaran. Untuk itu diperlukan sistem seleksi subjek reforma agraria yang cermat dan dapat dipertanggungjawabkan. Ketentuan-ketentuan umum dalam melaksanakan seleksi subjek reforma agraria adalah (1) memperhatikan kejelasan dan keabsahan identitas calon subjek reforma agraria; (2) dapat dipertanggungjawabkan; (3) transparan; (4) memperhatikan kearifan lokal; dan (5) melalui jenjang hirarki dari desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, propinsi, dan nasional.²⁸³

Setelah menentukan subjek dan objek reforma agraria, masih terdapat beberapa hal terkait subjek dan objek ini yang perlu mendapat perhatian dan pertimbangan dalam implementasi reforma agraria, yakni:

1. Pra Distribusi Tanah. Untuk memastikan bahwa objek dan subjek reforma agraria memenuhi persyaratan sesuai dengan rencana kegiatan reforma agraria, maka diperlukan langkah-langkah pra distribusi tanah sebagai berikut:
 - a. Identifikasi dan validasi objek, ketersediaan infrastruktur, kesesuaian subjek dan objek, kelayakan usaha, keberlanjutan (*sustainability*).

²⁸³*Ibid*, h. 47.

- b. Penataan penggunaan dan peruntukan bidang-bidang tanah dengan memperhatikan kesesuaian dengan tata ruang, lingkungan serta mempertimbangkan aspirasi masyarakat. Mekanisme penataan dapat melalui kegiatan-kegiatan antara lain pola konsolidasi tanah, penyiapan infrastruktur, alokasi aktivitas (pertanian maupun non-pertanian).
 - c. Penguatan hak atas tanah.
 - d. Perencanaan pembangunan sarana dan prasarana produksi: jalan, irigasi, pengelolaan hasil pertanian, pasar, air bersih, listrik, fasilitas sosial/fasilitas umum, dan lain-lain.
2. Pasca Distribusi Tanah. Untuk memastikan bahwa kegiatan reforma agraria dapat memberikan manfaat sebagaimana mestinya, dibutuhkan langkah-langkah pembinaan pasca distribusi tanah sebagai berikut:
- a. Pengembangan dan pemeliharaan infrastruktur: sarana dan prasarana produksi, jalan, irigasi, pengolahan hasil pertanian, pasar, air bersih, listrik, fasilitas sosial/fasilitas umum.
 - b. Pembinaan subjek, antara lain melalui pembinaan usaha tani, pembelajaran dan fasilitasi akses permodalan dan pemasaran, pembinaan kesadaran untuk memelihara sarana dan prasarana yang sudah dibangun, dan lain-lain sebagainya.
3. Penguatan jaminan kepastian hukum.
- a. Mekanisme penguatan hak atas tanah berdasarkan sistem hukum pertanahan yang berlaku.
 - b. Hak yang diberikan untuk pertama kali bersifat sementara/bersyarat (antara lain tidak dapat dialihkan).

- c. Apabila subjek menunjukkan kinerja yang produktif dalam mengelola tanahnya, diberikan peningkatan hak atas tanah yang bersifat definitif.
- d. Apabila subjek tidak menunjukkan itikad baik dalam mengelola tanahnya, maka tanah yang dimaksud kembali dikuasai oleh negara.²⁸⁴

Ketiga hal tersebut di atas merupakan penentu keberhasilan program reforma agraria oleh karena ketiga hal tersebut adalah fondasi dan *entry poin* dari pelaksanaan reforma agraria. Khusus untuk poin ketiga, hal ini perlu diperkuat karena menunjukkan dan membentuk karakter subjek reforma agraria. Secara tidak langsung, poin ketiga di atas mempertegas perlunya legalisasi aset sebagai pendukung dan penunjang pelaksanaan reforma agraria.

Keberhasilan penataan tanah-tanah objek reforma agraria kepada penerima manfaat (subjek reforma agraria) tidak terlepas dari penentuan dan pemilihan mekanisme dan *delivery system* yang tepat. Model-model alternatif sistem tersebut disusun berdasarkan letak/posisi objek dan subjek reforma agraria. Secara garis besar, mekanisme dan *delivery system* reforma agraria dapat dikelompokkan 3 (tiga) model dasar yang diuraikan sebagai berikut:

1. Model 1: Mendekatkan Objek ke Subjek.

Dalam skenario ini, tanah dari daerah yang surplus tanah atau tidak padat penduduknya didekatkan ke daerah yang minus tanah, padat penduduknya dan dekat dengan penerima manfaat.

2. Model 2: Mendekatkan Subjek ke Objek.

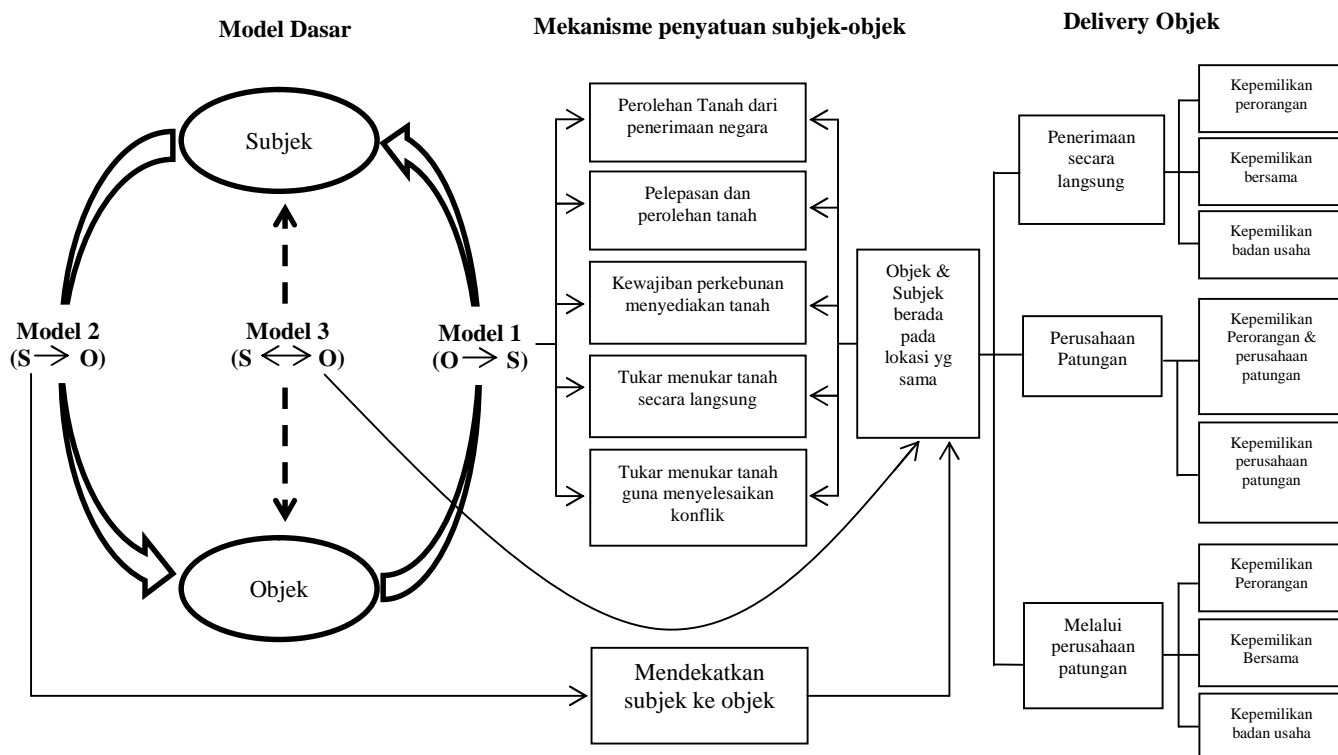
Dalam skenario ini calon penerima manfaat (subjek) berpindah secara sukarela ke lokasi tanah yang tersedia. Hal ini sebagai contohnya dulu pernah

²⁸⁴*Ibid*, h. 47-49.

dilaksanakan program transmigrasi sebagai program pemerataan penduduk. Parlindungan menjelaskan bahwa GBHN 1978 menyatakan bahwa dalam pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air disebutkan antara lain peningkatan transmigrasi, bukan saja sebagai cara untuk pemecahan kepadatan penduduk di satu daerah, tetapi juga untuk menambah sumber daya manusia di daerah lain yang memerlukan.

3. Model 3: Subjek dan Objek di Satu Lokasi yang Sama. Model ini diarahkan untuk keadaan dimana subjek dan objek berada dalam di lokasi yang sama.²⁸⁵

Gambar 7
Mekanisme dan *Delivery System* Reforma Agraria



Berdasarkan gambar di atas terlihat bahwa penguasaan dan pengusahaan tanah objek reforma agraria kepada masyarakat pada dasarnya dapat diselenggarakan melalui 3 (tiga) alternatif sub model, yakni:²⁸⁶

²⁸⁵ A. P. Parlindungan, *Op.Cit.*, h. 8.

²⁸⁶ BPN-RI 2, *Op.Cit.*, h. 54-57.

1. Penguasaan secara perorangan.

Penguasaan kepada penerima manfaat (subjek) secara perorangan dapat memberikan keleluasaan kepada penerima manfaat dalam mengusahakan tanahnya, baik dalam menentukan jenis tanaman maupun dalam hal pengolahan tanah yang tanpa terikat dengan petani atau penerima manfaat lainnya. Dalam mengusahakan tanahnya, penerima manfaat dapat melakukan alternatif-alternatif seperti di bawah ini:

- Penerima manfaat mengusahakan sendiri tanahnya (swakelola) dengan pendampingan untuk meningkatkan kapasitas petani, penyediaan bibit, fasilitasi akses kepada permodalan dan pasar.
- Penerima manfaat dapat membentuk koperasi untuk mengusahakan tanah tersebut. Koperasi diberi pendampingan untuk meningkatkan kapasitas manajemen, teknologi pertanian, bantuan bibit, fasilitasi kepada permodalan dan pasar.
- Penerima manfaat dapat bekerja sama dengan badan usaha dan atau pemerintah (BUMN, BUMD) dalam bentuk penyertaan modal (*inbreng*). Badan usaha mempunyai kewajiban untuk membangun perkebunan secara keseluruhan dan mengusahakannya. Penerima manfaat bekerja di perkebunan tersebut *on farm*²⁸⁷ dan atau *off farm*²⁸⁸.
- Penerima manfaat secara bersama-sama atau melalui koperasi melakukan kontrak *profit sharing* dengan badan usaha dan atau pemerintah (BUMN,

²⁸⁷ Pertanian *onfarm* adalah seluruh proses yang berhubungan langsung dengan proses budidaya pertanian, seperti menyemai bibit, mengawinkan hewan ternak, memupuk, memberi pakan ternak, mengendalikan hama dan penyakit, panen dan lain-lain.

²⁸⁸ Pertanian *off farm* adalah proses komersialisasi hasil-hasil budidaya pertanian, seperti pedagang, pengepul dan lain-lain.

BUMD) untuk mengusahakan tanah mereka dengan bagi hasil keuntungan (*profit sharing*). Penerima manfaat bekerja pada badan usaha, baik *on farm* maupun *off farm*.

- Penerima manfaat secara bersama-sama atau melalui koperasi melakukan kontrak kerja manajemen (*management contract*) dengan badan usaha atau pemerintah untuk mengelola tanah tersebut. Penerima manfaat dapat bekerja di badan usaha *on farm* dan atau *off farm* atau manajemen.

2. Penguasaan secara bersama.

Penguasaan secara bersama (*joint ownership*), tanah tidak dipecah-pecah untuk perorangan. Tanah yang dimiliki bersama dapat dikelola oleh koperasi atau badan usaha lainnya dan penerima manfaat dapat bekerja di perkebunan. Selanjutnya dalam mengusahakan tanahnya, penerima manfaat dapat melakukannya melalui sejumlah alternatif sebagai berikut:

- Penerima manfaat secara bersama-sama mengusahakan sendiri tanah yang diperolehnya dengan pendampingan untuk meningkatkan kapasitas petani, penyediaan bibit, fasilitasi akses kepada permodalan dan pasar.
- Penerima manfaat secara bersama-sama membentuk koperasi atau badan usaha lainnya (badan usaha milik petani) untuk mengusahakan tanahnya. Koperasi atau badan usaha tersebut diberi pendamping untuk meningkatkan kapasitas manajemen, teknologi pertanian, bantuan bibit, fasilitasi kepada permodalan dan pasar.
- Penerima manfaat dapat bekerja sama dengan badan usaha dan atau pemerintah (BUMN, BUMD) dalam bentuk penyertaan modal (*inbreng*). Badan usaha mempunyai kewajiban untuk membangun perkebunan secara

keseluruhan dan mengusahakannya. Penerima manfaat bekerja di perkebunan tersebut *on farm* dan atau *off farm*.

- Penerima manfaat bersama melalui koperasi atau badan usaha lain yang dibentuknya melakukan kontrak *profit sharing* dengan badan usaha swasta dan atau pemerintah untuk mengusahakan tanah mereka dengan bagi hasil keuntungan (*profit sharing*). Penerima manfaat bekerja pada badan usaha, baik *on farm* maupun *off farm*.
- Penerima manfaat bersama atau melalui koperasi dan badan usaha lainnya melakukan kontrak kerja manajemen (*management contract*) dengan badan usaha swasta atau pemerintah untuk mengelola tanah tersebut. Penerima manfaat dapat bekerja di badan usaha *on farm* dan atau *off farm* atau manajemen.

3. Penguasaan melalui badan usaha atau koperasi.

Penguasaan dilakukan atas nama koperasi atau bentuk badan usaha lainnya. Penerima manfaat merupakan pemegang saham (*shareholders*) dan dapat bekerja di dalam koperasi atau badan usaha tersebut atau bekerja di perkebunan yang dikelolanya. Selanjutnya dalam mengusahakan tanahnya, penerima manfaat dapat melakukannya melalui sejumlah alternatif, yakni:

- Koperasi dapat mengusahakan sendiri tanah dengan pendapangan untuk meningkatkan kapasitas manajemen, teknologi pertanian, bantuan bibit, fasilitasi kepada permodalan dan pasar.
- Koperasi melakukan kontrak *profit sharing* dengan badan usaha privat atau publik untuk mengusahakan tanah mereka dengan bagi hasil keuntungan

(*profit sharing*). Penerima manfaat (anggota koperasi) bekerja pada badan usaha, baik *on farm* maupun *off farm*.

- Koperasi melakukan kontrak kerja manajemen (*management contract*) dengan badan usaha swasta atau pemerintah untuk mengelola tanah tersebut. Penerima manfaat dapat bekerja di badan usaha *on farm* dan atau *off farm* atau manajemen.

Beberapa model alternatif yang ditawarkan di atas pada prinsipnya adalah untuk membuka akses petani atau penerima manfaat (subjek reforma agraria) terhadap sarana dan fasilitas pertanian untuk menunjang usahanya guna peningkatan produksi pertanian. Sebagai catatan yang perlu diperhatikan bahwa pendamping yang dimaksud di atas haruslah dari unsur pemerintah, yakni berupa tenaga teknis dan akademisi. Tenaga teknis berasal dari Kementerian Pertanian dan Badan Pertanahan Nasional yang ditugasi khusus dalam jangka waktu tertentu untuk memberikan bantuan teknis kepada penerima manfaat agar lebih memudahkan hubungan kerjasama antara penerima manfaat dengan pemerintah. Sedangkan tenaga akademisi difokuskan untuk memberikan pembekalan materi kepada petani atau penerima manfaat dalam rangka mengusahakan tanahnya.

Setelah tahap *delivery* objek reforma agraria, dalam hal ini petani telah memiliki tanah, maka kemudian dapat memilih alternatif untuk mengelola tanah secara perorangan atau membentuk usaha bersama atau kelompok tani. Apabila membentuk kelompok tani, maka diperlukan penggabungan tanah untuk usaha kegiatan tertentu. Selanjutnya kelompok tani tersebut dapat bersama pemerintah (dalam hal ini pemerintah daerah/BUMD) dan badan usaha lainnya/penanam modal untuk membentuk badan usaha patungan. Untuk mendukung badan usaha

patungan ini, bank atau lembaga keuangan lainnya dapat memberikan dukungan permodalan. Namun demikian, penerima manfaat juga dapat memilih opsi lain, yakni membentuk Badan Usaha Milik Petani (BUMP) yang pembentukannya difasilitasi oleh pemerintah atau pemerintah daerah guna mengoptimalkan pengusahaan tanahnya. BUMP ini dapat terlibat dalam proses produksi turunan dari kegiatan produksi badan usaha patungan. BUMP ini merupakan salah satu model dari konsep *access reform* yang sedang dikembangkan oleh pemerintah dan oleh berbagai penggiat pembangunan pedesaan. BUMP merupakan wadah bagi petani penerima manfaat guna lebih mengoptimalkan dan mengefektifkan pengusahaan tanah objek reforma agraria. Adapun *stakeholders* BUMP ini adalah para petani penerima manfaat.²⁸⁹

Dalam model BUMP ini, ada 3 (tiga) kemungkinan kontribusi petani penerima manfaat, yakni (1) sebagai penyedia tenaga kerja terutama apabila tidak memiliki tanah, (2) sebagai pemilik saham apabila mereka berkeinginan menjadikan tanahnya sebagai aset modal dalam proses produksi kegiatan BUMP, dan (3) sebagai pemilik tanah apabila mereka lebih memilih mengelola tanahnya sendiri di dalam BUMP. Selanjutnya terhadap tanah-tanah tersebut dapat dikembangkan usaha-usaha produktif yang dapat menunjang dan meningkatkan perekonomian petani.²⁹⁰ BUMP dapat diandalkan sebagai wadah pemberdayaan petani. Dengan BUMP, pemberdayaan petani tak hanya sebatas pengembangan kapasitas manusia, kapasitas usaha, dan kapasitas lingkungan, tetapi juga meningkatkan posisi tawar petani saat mengadakan kemitraan dengan memiliki badan hukum sebagai legal formalnya.

²⁸⁹BPN-RI 2, *Ibid*, h. 58-59

²⁹⁰*Ibid*, h. 60

Program *agrarian reform* sedang gencar dilaksanakan oleh pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional dalam bentuk *landreform* yang lebih berpihak kepada petani/penggarap. Pelaksanaan *land reform*—termasuk legalisasi aset—tidak akan lengkap tanpa dibarengi dengan kegiatan *access reform* yang berupa pembinaan dan fasilitasi pasca redistribusi tanah.²⁹¹ Kepastian keberlanjutan manfaat yang diterima subjek reforma agraria memerlukan pengelolaan *access reform* secara tepat, *access reform* dilaksanakan guna mengoptimalkan pengusahaan objek reforma agraria oleh penerima manfaat (subjek reforma agraria). *Access reform* ini merupakan rangkaian kegiatan yang saling terkait dan berkesinambungan yang antara lain meliputi penyediaan infrastruktur dan sarana produksi, pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat, dukungan permodalan, dan dukungan distribusi pemasaran serta dukungan lainnya.²⁹²

Dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan Tahun 2014, *Access Reform* diartikan sebagai pemberian akses bagi penerima tanah obyek reforma agraria untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya secara optimal baik untuk bidang pertanian maupun non-pertanian.²⁹³ Sedangkan Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) adalah tanah yang dikuasai oleh negara untuk didistribusikan atau didistribusikan dalam rangka Reforma Agraria.²⁹⁴ Bab V RUU Pertanahan ini membahas mengenai reforma agraria dimana dalam pasal 44 diatur mengenai *accessreform*. Pasal 44 mengatur bahwa:

Dalam rangka pemanfaatan TORA diberikan Akses Reform berupa:

²⁹¹ Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 299.

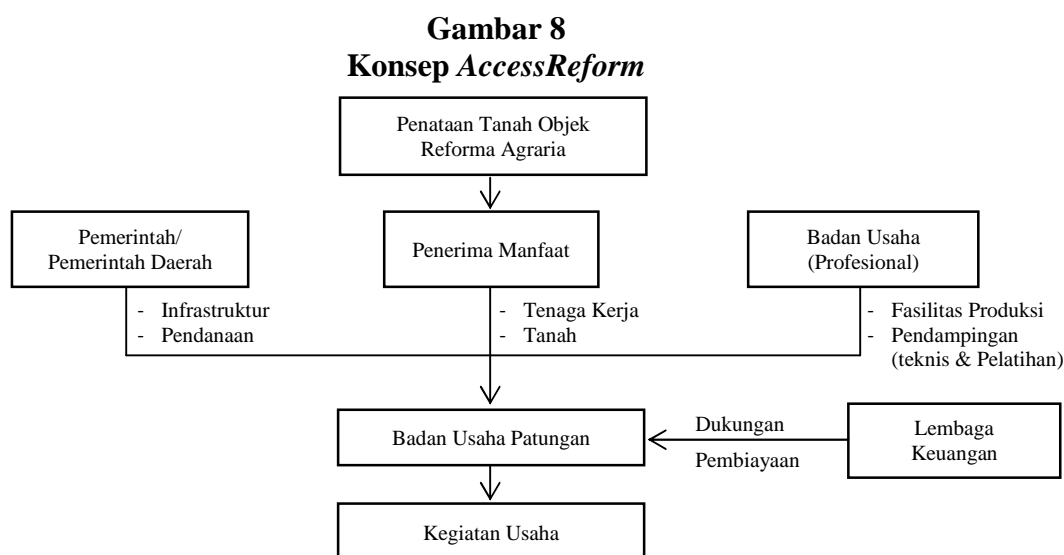
²⁹² BPN-RI 2, *Op.Cit.*, h. 57-58.

²⁹³ Lihat Pasal 1 butir 13 RUU Pertanahan.

²⁹⁴ Lihat Pasal 1 butir 14 RUU Pertanahan.

- a. pengembangan usaha;
- b. sarana dan prasarana;
- c. pendampingan;
- d. pelatihan; dan/atau
- e. permodalan.

RUU Pertanahan ini memang mengatur mengenai *accessreform* namun tidak mengatur bagaimana pemberian dan pengusahaan tanah objek reforma agraria itu oleh subjek reforma agraria. Konsep dasar *accessreform* yang dikembangkan oleh Badan Pertanahan Nasional RI ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini.²⁹⁵



Dari gambar di atas tampak bahwa konsep *accessreform* yang dibangun merupakan rangkaian kegiatan yang saling terkait dan berkesinambungan antara pemerintah/pemerintah daerah, penerima manfaat (subjek reforma agraria), badan usaha profesional, badan usaha patungan yang dibentuk oleh penerima manfaat, dan lembaga keuangan dalam rangka mengusahakan tanah-tanah objek reforma agraria. Hanya saja pada gambar di atas tampak bahwa pendamping disediakan oleh lembaga profesional, seharusnya yang bertanggungjawab untuk menyediakan

²⁹⁵ BPN-RI 2, *Op.Cit.*, h. 59.

pendamping adalah pemerintah/pemerintah daerah sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Hal ini bertujuan agar pelaksanaan reforma agraria tetap dalam koridor tanggung jawab pemerintah. Pelaksanaan reforma agraria tidak boleh lepas dari tanggung jawab dan pengawasan pemerintah oleh karena reforma agraria pada hakikatnya merupakan masalah kesejahteraan rakyat yang merupakan tanggung jawab Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi.

Oleh karena masalah kesejahteraan rakyat adalah tanggung jawab negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi, maka untuk mewujudkannya Negara melaksanakannya melalui instrumen hukum –dalam hal ini peraturan perundang-undangan– yang diberlakukan untuk mengatur masyarakat itu sendiri dalam rangka pencapaian kesejahteraan bersama. Untuk mencapai tujuan bernegara, maka hukum harus difungsikan menurut fungsi-fungsi tertentu. Salah satu fungsi hukum menurut Achmad Ali²⁹⁶ adalah hukum sebagai *a tool of social control* (hukum sebagai alat pengendalian sosial). Fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial dapat diterangkan sebagai fungsi hukum untuk menetapkan tingkah laku mana yang dianggap merupakan penyimpangan terhadap aturan hukum, dan apa sanksi atau tindakan yang dilakukan oleh hukum jika terjadi penyimpangan tersebut.

Selain berfungsi sebagai alat pengendalian sosial, hukum juga berfungsi sebagai *a tool of social engineering* (hukum sebagai alat rekayasa sosial). Penggunaan atau pengfungsian hukum sebagai alat rekayasa sosial hanya dimungkinkan dalam wujud sistem hukum moderen yang lebih banyak menggunakan hukum tertulis yang lebih banyak mengandalkan derajat

²⁹⁶ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, PT. Toko Gunung Agung Tbk., Jakarta, 2002, h. 86-87.

kepastiannya pada sifat tertulisnya peraturan tersebut. Terjadinya perubahan sosial tidak mungkin semata-mata dilakukan oleh hukum, perubahan sosial terjadi melalui proses yang cukup kompleks serta tidak merupakan hasil hubungan yang langsung antara suatu faktor tertentu dengan suatu kejadian. Kompleksitas ini misalnya ditunjukkan melalui kemampuan suatu akibat untuk juga mempengaruhi dan memodifikasi penyebabnya. Peranan hukum yang diharapkan sebagai alat rekayasa sosial tidak lain menempatkan hukum itu sebagai motor yang nantinya akan menyebarkan dan menggerakkan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum tersebut. Bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi undang-undang semata, melainkan pula aktivitas birokrasi pelaksanaannya.²⁹⁷

Van Kan mengemukakan bahwa hukum adalah keseluruhan aturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia di dalam masyarakat. Sedangkan Paul Scholten mengemukakan bahwa hukum adalah suatu petunjuk tentang apa yang layak dilakukan dan apa yang tidak layak dilakukan, jadi hukum itu bersifat suatu perintah.²⁹⁸ Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa hukum itu bersifat memaksa. Negara melalui instrumen hukum dapat memaksa dan memerintah masyarakatnya atau warga negaranya untuk menciptakan ketertiban dan untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan.

Hans Kelsen menyatakan bahwa hukum itu merupakan tatanan pemaksa bagi perilaku manusia. Tatanan itu memerintahkan perilaku manusia tertentu dengan menerapkan tindakan paksa untuk perilaku yang sebaliknya. Tindakan paksa ini ditujukan terhadap individu yang berperilaku dengan cara ini (atau terhadap individu yang menjalin hubungan sosial dengan si pelaku). Hal ini

²⁹⁷*Ibid*, h. 97

²⁹⁸*Ibid*, h. 30

berarti bahwa tatanan pemaksa memberi kuasa kepada individu tertentu untuk melakukan tindakan paksa sebagai sanksi terhadap individu lain. Sanksi yang ditetapkan oleh tatanan hukum adalah sanksi yang bersifat *imanen* (subjektif) secara sosial dimana sanksi tersebut diorganisir secara sosial (tidak sekedar diungkapkan dalam sikap kesetujuan atau tidaksetujuan). Dengan menetapkan tindakan paksa, sebuah tatanan hukum boleh jadi tidak hanya bereaksi terhadap perilaku manusia tertentu, namun juga terhadap fakta-fakta lain yang merugikan masyarakat. Dengan kata lain, tindakan paksa yang ditetapkan oleh tatanan hukum itu selalu berupa perilaku dari individu tertentu, sedangkan syarat atau kondisi pemberlakuan tindakan paksa itu tidak selalu berupa perilaku seorang individu, tapi bisa berupa fakta lain yang dianggap merugikan masyarakat.²⁹⁹

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa masalah kesejahteraan rakyat adalah tanggung jawab negara, maka untuk mewujudkannya Negara melaksanakannya melalui instrumen hukum. Instrumen hukum yang dimaksud di sini adalah peraturan perundang-undangan dimana melalui peraturan perundang-undangan Negara memaksa masyarakat atau warga negaranya untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Sebagai suatu organisasi, negara memiliki sifat yang dapat membedakan dengan organisasi yang lain, yaitu:

1. Sifat Memaksa. Negara memiliki sifat memaksa artinya negara mempunyai kekuasaan untuk memaksa peraturan perundang-undangan supaya ditaati demi tercapainya ketertiban dalam masyarakat. hal ini berarti bahwa Negara

²⁹⁹ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni; Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien dari buku Hans Kelsen *Pure Theory of Law* (Berkely University of California Press, 1978), Nusa Media, Bandung, 2011, h. 37-38.

memiliki kekuatan fisik secara legal. Sarana itu adalah polisi, tentara, dan alat penjamin hukum lainnya.

2. Sifat Monopoli. Negara mempunyai kekuasaan untuk memonopoli penetapan tujuan dan kegiatan yang menyangkut hajat hidup orang banyak demi tercapainya kesejahteraan, misalnya negara dapat menyatakan bahwa aliran kepercayaan atau partai politik tertentu dilarang karena dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat dan negara atau segala sumber kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi dikuasai (dimonopoli) oleh negara.
3. Sifat mencakup semua. Semua peraturan perundangan yang berlaku untuk semua orang tanpa kecuali. Dalam arti luas negara merupakan kesatuan sosial yang diatur secara konstitusional untuk mewujudkan kepentingan bersama.

Berdasarkan UUD NRI 1945, sistem ekonomi Indonesia bercorak sistem ekonomi pasar sosial atau ekonomi kerakyatan dimana koperasi dan BUMN adalah pelaku pasarnya. Koperasi berfungsi untuk memenuhi barang dan jasa masyarakat yang menjadi anggota, sedangkan BUMN berfungsi untuk memproduksi barang kebutuhan pokok masyarakat banyak dan pasar secara umum. Mekanisme ekonomi kerakyatan diliputi etika dan moral serta asas gotong royong demi tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun, dari segi praktis, sistem ekonomi yang berkembang sejak era orde baru hingga era reformasi sekarang ini adalah bercorak kapitalis-sosialis. Hal ini memperlihatkan terjadi kesenjangan yang tajam antara sistem ekonomi yang dicita-citakan dengan kenyataan yang ada.

Keberadaan Koperasi sebagai salah satu pelaku pasar dapat dikategorikan sebagai Badan Usaha Milik Rakyat (BUMR) karena kepemilikannya adalah

rakyat sebagai anggota. Koperasi mengkombinasikan konsep pembangunan ekonomi rakyat di sektor informal dan penguatan ekonomi formal. Keberadaan koperasi atau BUMR dalam konteks ekonomi pasar sosial adalah untuk kesejahteraan kelompok-kelompok masyarakat dan penguatan jaringan sosial ekonomi. Peranan negara dalam konteks ini tetap dibutuhkan untuk melakukan intervensi terhadap pasar jika terjadi ketimpangan pasar akibat kompetisi penuh (*perfect competition*). Sistem yang seperti ini akan menjamin keseimbangan antara produktifitas dan tujuan pembangunan sosial demi terciptanya kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial. Sistem ini akan menjamin hak-hak masyarakat di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, sedangkan penjamin keseimbangan itu adalah Negara yang berfungsi sentral dalam mengatur jalur distribusi barang dan jasa sesuai kebutuhan masyarakat.

2. Gagasan Konstruktif Konsep *Access Reform*

Dalam konteks *accessreform*, pemerintah bertindak sebagai fasilitator dimana pemerintahlah yang harus menyediakan infrastruktur, pendanaan, dan pendamping (teknis dan pelatihan). Dalam konteks ini, pemerintah dimungkinkan untuk bekerjasama dengan badan usaha lainnya atau badan usaha swasta untuk memenuhi fasilitas produksi, tetapi tetap dalam konteks tanggung jawab pemerintah. Penulis berpendapat bahwa pelibatan badan usaha profesional atau badan usaha swasta dalam konsep *accessreform* sebenarnya tidak diperlukan. Penulis lebih menekankan pada usaha swadaya penerima manfaat dalam mengusahakan tanah-tanah objek reforma agraria, dalam hal ini dalam bentuk koperasi maupun Badan Usaha Milik Petani (BUMP). Bahkan ada salah satu contoh yang tengah berkembang di masyarakat, yaitu Bank Petani.

Bank Petani ini pada mulanya dicetuskan dan dikembangkan oleh Masril Kotodalam bentuk Lembaga Keuangan Mikro Agrobisnis (LKMA) Prima Tani di NagariKoto Tinggi, Baso, Agam, Sumatera Barat. Konsep Bank Petani ini dikhususkan untuk kegiatan-kegiatan pertanian, yakni berupa pemberian modal usaha pertanian, baik dalam bentuk *fresh money* maupun penyediaan bibit sampai pada distribusi pemasaran. Nasabah Bank Petani ini adalah para petani di Indonesia, bahkan pemilik modalnya pun berasal dari petani itu sendiri. Intinya bahwa Bank Petani ini didirikan dari, oleh, dan untuk petani itu sendiri.

Selain itu, ada pula konsep yang sedang berkembang di Indonesia, yakni Bank Tanah. Istilah Bank Tanah yang dimaksud di sini berasal dari istilah *land banking* dan *land bank*. *Land banking* mengacu pada sebuah lembaga atau sebuah badan hukum publik dalam manajemen tanah. Sementara *land bank* merupakan wujud kegiatan dari lembaga bank tanah. Istilah *land banking* bila diterjemahkan ke bahasa Indonesia berarti “Perbankan Tanah” sedangkan istilah *land bank* berarti lembaga bank tanah. Terlepas dari pemahaman mengenai kedua istilah tersebut, pada prinsipnya Bank Tanah seringkali dihubungkan dengan sarana manajemen tanah yang mapan. Bank Tanah merupakan instrumen manajemen tanah yang telah digunakan di berbagai negara untuk menangani berbagai isu seperti pemindahan tanah dan pemanfaatan tanah yang lebih produktif.³⁰⁰

Bank Tanah memungkinkan pemerintah pusat atau pemerintah daerah memperoleh dan menghimpun tanah untuk tujuan strategis jangka pendek dan jangka panjang. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah pun dapat memindahkan properti dari pasar untuk merespon ketidakmampuan pasar *real estate* berfungsi

³⁰⁰ Bernhard Limbong (selanjutnya disebut Bernhard Limbong IV), *Bank Tanah*, Margaretha Pustaka; Jakarta, 2013, h. 69.

secara efisien. Dengan demikian, Bank Tanah dapat mengurangi biaya eksternal dari properti yang terlantar dan ditinggalkan sekaligus menciptakan kestabilan lingkungan dan masyarakat.³⁰¹

Sebagai sarana manajemen tanah dengan spektrum yang luas, tujuan Bank Tanah mencakup (1) Mengelola pola pertumbuhan perkotaan; (2) Memastikan ketersediaan tanah untuk keperluan tertentu; dan (3) Mengambil keuntungan modal akibat peningkatan nilai tanah. Dalam hal mengelola pertumbuhan wilayah kota, Bank Tanah mengontrol penggunaan tanah dan membentuk pertumbuhan daerah dan masyarakat, menjamin ketertiban pengembangan tanah untuk jenis penggunaan publik dan swasta tertentu, dan melindungi tanah. Terkait ketersediaan tanah untuk keperluan tertentu, bank tanah menjamin pasokan tanah dan memberikan peluang menahan tanah untuk pembangunan masa depan di pasar *real estate* yang sangat kompetitif. Pendekatan ini memungkinkan pemerintah untuk memperoleh tanah yang akan disediakan untuk tujuan tertentu, seperti untuk perumahan terjangkau. Melalui Bank Tanah, pemerintah mengambil keuntungan modal akibat kenaikan nilai tanah yang diciptakan melalui investasi pemerintah. Ini terkait dengan akuisisi strategis tanah yang belum dikembangkan dan peningkatan nilai karena pelayanan yang diberikan atas tanah tersebut.³⁰²

Bank Tanah mempunyai fungsi yang secara langsung memiliki kesamaan dengan fungsi bank konvensional, yakni menyimpan aset, menstabilkan pasar sekunder, menyimpan cadangan modal, dan menjalankan fungsi pengaturan. Perbedaannya dengan bank konvensional adalah bahwa bank konvensional sering berfokus pada pasar nasional dan internasional, sedangkan Bank Tanah

³⁰¹ Lihat pendapat Frank S. Alexander dalam *Ibid*, h. 70.

³⁰² Lihat pendapat Lance Thurston dalam *Ibid*, h. 72

mengkhususkan diri dalam stabilitas lingkungan dan masyarakat dan perencanaan penggunaan tanah.³⁰³

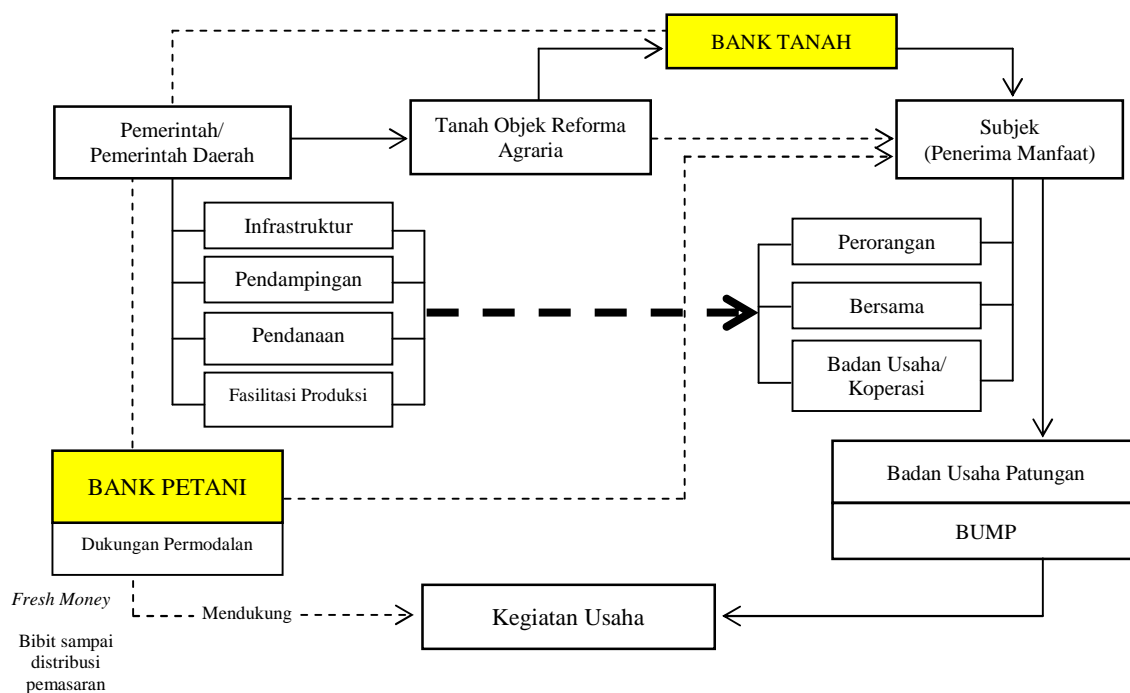
Secara umum, fungsi Bank Tanah adalah sebagai penghimpun tanah (*land keeper*), sebagai pengaman tanah (*land warantee*), sebagai pengendali penguasaan tanah (*land purchaser*), sebagai pengelola tanah (*land management*), sebagai penilai tanah (*land appraisal*), dan sebagai penyalur tanah (*land distributor*). Berdasarkan fungsi ini, maka sesungguhnya konsep bank tanah ini dapat dikonseptualisasikan ke konsep *access reform* dalam kerangka reforma agraria. Bank Tanah digunakan untuk menghimpun tanah objek reforma agraria untuk kemudian disalurkan kepada penerima manfaat (subjek reforma agraria). Poin penting yang harus diperhatikan di sini adalah bahwa Bank Tanah ini haruslah kepunyaan pemerintah, tidak boleh milik swasta sehingga menunjang pelaksanaan program reforma agraria, dalam hal ini *access reform*.

Konsep Bank Tanah dan Bank Petani ini dapat dikonseptualisasikan ke dalam konsep *accessreform* untuk menunjang pelaksanaan reforma agraria. Bank Tanah diarahkan untuk menghimpun tanah dan menyalurkan tanah kepada penerima manfaat, sedangkan Bank Petani diarahkan untuk memberikan bantuan permodalan, baik dalam bentuk *freshmoney* maupun dalam bentuk penyediaan bibit sampai pada distribusi pemasaran. Catatan terpenting yang harus diperhatikan bahwa Bank Petani dan Bank Tanah ini haruslah milik pemerintah sehingga pelaksanaannya kemudian dapat lebih dikendalikan karena merupakan tanggung jawab pemerintah.

³⁰³ Lihat pendapat F. Alexander dalam *Ibid*, h. 79-80

Berdasarkan pemaparan di atas, maka konsep *accessreform* yang penulis ajukan dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Gambar 9
Konsep Pengembangan *AccessReform*



Gambar di atas memperlihatkan posisi dan peranan Bank Tanah dan Bank Petani dalam menunjang pelaksanaan reforma agraria dalam konsep *accessreform*. Para penerima manfaat harus diberi fasilitas yang seperti itu untuk memudahkan dan melancarkan segala program yang dikembangkan. Dalam hal permodalan, penerima manfaat dapat memperoleh modal usaha berupa uang (*fresh money*) dengan 2 (dua) alternatif yang bisa dikembangkan, yakni sistem Kredit Tanpa Agunan (KTA) ataupun Kredit Usaha Rakyat (KUR) Tanpa Jaminan dan kredit dengan agunan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa melalui konsep *accessreform* ini, maka penerima manfaat (subjek reforma agraria) dapat memiliki akses ke penggunaan sumber daya melalui kepemilikan aset seperti tanah dan melalui kebijakan ekonomi yang menguntungkan.

Ada beberapa faktor penting yang perlu diperhatikan dalam rangka keberhasilan penerapan konsep ini, yakni:

1. Harus ada struktur pemerintahan yang kuat disertai dengan kemauan politik dan kepastian hukum bagi pemilik tanah yang baru.
2. Kebijakan ekonomi yang menguntungkan dalam rangka permodalan kegiatan usaha, yakni berkaitan dengan suku bunga, nilai tukar, dan kebijakan pertanian yang tidak memberatkan penerima manfaat.
3. Bantuan teknis dan dukungan untuk organisasi (badan usaha, koperasi, dan kelompok tani) bagi penerima manfaat.
4. Pengalaman administrasi dari penerima manfaat (jika tidak ada, maka diberikan pembekalan pengetahuan melalui pendamping) dan infrastruktur yang diperlukan sekitar kepemilikan pertanian mereka.
5. Dorongan ekonomi kepada para penerima manfaat mendukung produktivitas dan penciptaan usaha non-pertanian.
6. Kompensasi untuk penggarap tanah merangsang investasi di sektor lain.
7. Pembentukan modal sosial melalui keterlibatan penerima manfaat dan keputusan-keputusan tentang mereka.
8. Kebijakan pertanian yang efektif.

Kedelapan faktor tersebut di atas sangat penting untuk diperhatikan guna mendukung kelancaran implementasi konsep ini. Faktor yang penting yang juga harus diperhatikan dan diperkuat selain kedelapan faktor tersebut adalah pembentukan mental dan karakter dari para pelaku yang terlibat dalam konsep *accessreform* ini, mereka harus dibekali **pembinaan moral dan akidah** sehingga pelaksanaan konsep ini tetap berjalan pada koridornya.

IV.2. Akses Masyarakat Dalam Peraturan Perundang-Undangan

1. Akses Ke Tanah/Lahan dan Akses Ke Instrumen Penunjang

Sebagaimana diketahui bahwa ada 3 (tiga) konsep reforma agraria, yakni *Landreform*, *Accesreform*, dan *Policy/Regulationreform*.³⁰⁴ Ketika berbicara mengenai reforma agraria, khususnya konsep *accessreform*, maka ada dua hal yang perlu untuk dikaji, yakni akses ke tanah/lahan dan akses ke instrumen penunjang tanah/lahan. Keduanya dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Akses Ke Tanah/Lahan

Berbicara mengenai akses ke lahan berarti tidak lepas dari pembicaraan mengenai *land reform* oleh karena konsep *land reform* merupakan kegiatan penataan penguasaan dan kepemilikan tanah. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa *Land reform* merupakan perubahan secara mendasar mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum *land reform* selain dari UUPA dijelaskan sebagai berikut:

1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil

Setengah tahun sebelum UUPA lahir, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil yang mengandung *security of tenancy*, demokratisasi, serta akomodasi dan pengakuan terhadap ketentuan adat. Dalam undang-undang ini diatur perjanjian pengusahaan tanah dengan bagi hasil antara pemilik tanah dengan penggarap yang dilakukan atas dasar yang adil, terjamin kedudukan hukum yang layak bagi penggarap, dan menegaskan hak dan kewajiban bagi pemilik dan penggarap tanah. Pasal 1

³⁰⁴ Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 30

undang-undang ini menjelaskan bahwa yang dapat menjadi objek untuk bagi hasil adalah untuk tanaman bahan makanan dimana tanah tersebut bisa berasal dari pemilik tanah perorangan ataupun badan hukum tertentu. Perjanjian bagi hasil tersebut adalah antara orang/badan hukum dengan penggarap/petani. Orang yang menjadi penggarap tersebut adalah petani penggarap (*landless farmer*) ataupun petani gurem (*near landless farmer*) dengan ketentuan bahwa luas yang digarap tersebut tidak lebih dari 3 hektar tanah pertanian, tetapi jika penggarap itu koperasi pertanian, maka dibolehkan lebih dari 3 hektar.

Menurut Pasal 3 undang-undang ini, Perjanjian bagi hasil ini harus dibuat dalam bentuk tertulis di hadapan kepala desa yang bersangkutan dan disahkan oleh camat yang bersangkutan. Jangka waktu yang ditentukan adalah sekurang-kurangnya 3 tahun untuk tanah sawah dan 5 tahun untuk tanah kering. Jadi patokannya bukan per-panen, tetapi melihat tahun kalender. Implementasi dari undang-undang ini adalah dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 13 Tahun 1980 tentang Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil sebagai ketentuan pelaksanaan undang-undang bagi hasil ini. Dalam Inpres ini ditetapkan besarnya bagi hasil tersebut, yakni masing-masing pemilik dan penggarap mendapatkan 50%, namun jika ditanami dengan Palawija maka bagian tersebut menjadi $\frac{2}{3}$ untuk petani penggarap dan $\frac{1}{3}$ untuk pemilik tanah, baik tanah sawah maupun tanah kering. Hasil yang dibagi ini adalah hasil bersih, yaitu sesudah dikurangi dengan biaya-biaya yang harus dipikul bersama seperti benih/bibit, pupuk, tenaga ternak, biaya menanam, biaya panen, dan zakat.

Berdasarkan Pasal 6 undang-undang bagi hasil ini, maka hak bagi hasil ini tidak dimungkinkan untuk disubstitusikan kepada pihak lain kecuali ahli warisnya. Dengan keluarnya Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 4 Tahun 1964, diputuskan suatu pertimbangan khusus pelaksanaan bagi hasil, yakni 60% untuk petani penggarap, 20% untuk pemilik tanah, dan 20% untuk pemerintah/panitia *landreform* kecamatan.

2) Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

Undang-undang ini melaksanakan ketentuan Pasal 17 UUPA yang mengatur luas maksimum dan minimum tanah pertanian. Dalam undang-undang ini ada 7 persoalan yang diatur, yakni:

- 1) Tentang luas maksimum atau yang dikenal dengan istilah *ceiling*, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, dengan memperhatikan kepadatan jenis tanahnya apakah tanah sawah ataupun tanah kering (*arable land* atau *non arable land*). Kepadatan tersebut terbagi antara tidak padat dan kurang padat, dan terakhir dibagi lagi kurang padat, cukup padat, dan sangat padat. Untuk daerah tidak padat dapat memiliki tanah sawah 15ha atau tanah kering 20ha. Untuk daerah kurang padat dapat memiliki tanah sawah 10ha atau tanah kering 12ha, daerah cukup padat dapat memiliki tanah sawah 7,5ha atau tanah kering 9ha, sedangkan daerah sangat padat dapat memiliki tanah sawah 5ha atau tanah kering 6ha. Pasal 2 mengatur bahwa jika jumlah anggota suatu keluarga melebihi 7 orang, maka bagi keluarga itu luas maksimum sebagai yang ditetapkan dalam pasal 1 untuk setiap anggota yang selebihnya ditambah dengan

10%, dengan ketentuan bahwa jumlah tambahan tersebut tidak boleh lebih dari 50%, sedang jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar, baik sawah, tanahkering maupun sawah dan tanah-kering. Menteri Agraria dapat pula menambah jumlah tersebut dengan 5 hektar lagi jika melihat keadaan yang khusus di daerah tersebut.

- 2) Kelebihan tanah ceiling tersebut harus diserahkan kepada negara dan akan membagikan kepada yang berhak.
- 3) Pembatasan dari tanah-tanah yang tergadai dan disini ditentukan jika tanah tersebut telah dikuasai kurang dari 7 tahun, maka pemiliknya berhak meminta kembali tanahnya tersebut dengan membayar uang tebusan dengan rumus:

$$\frac{(7 + \frac{1}{2}) - \text{waktu berlangsungnya hak gadai}}{7} \times \text{Uang Gadai}$$

Namun jika dikuasai selama 7 tahun atau lebih, maka tanah tersebut harus dikembalikan tanpa membayar uang tebusan.

- 4) Batas minimum dari tanah pertanian yang dimiliki adalah 2 hektar.
- 5) Fragmentasi tanah pertanian sehingga tanah pertanian itu menjadi kurang dari 2 hektar dilarang dan jika akan dijual, maka harus dijual seluruhnya.
- 6) Jika 2 orang atau lebih pada waktu mulai berlakunya peraturan ini memiliki tanah pertanian kurang dari 2 hektar, wajib menyerahkan kepada salah satu dari mereka.
- 7) Kepada para pegawai negeri dan anggota ABRI diberikan kebebasan untuk menjadi absentee tetapi dengan jumlah $\frac{2}{5}$ dari luas tanah pertanian yang ditentukan dalam undang-undang ini.

3) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

Peraturan ini mengatur asal tanah yang akan dibagi dalam rangka pelaksanaan *land reform* dan pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah yang terkena *land reform*. Dalam peraturan pemerintah ini diatur beberapa hal, yakni:

- 1) Tanah-tanah yang terkena *landreform* adalah Tanah surplus (kelebihan), Tanah-tanah *absentee*, Tanah-tanah swapraja dan ex-swapraja, Tanah-tanah *expartikular/eigendom* berdasarkan ketentuan Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor SK 30/Ka/1962, tanah bekas hak *erfpacht*/hak guna usaha yang merupakan tanah pertanian dan sekarang dikuasai langsung oleh negara. Khusus tanah *absentee*, terdapat ketentuan bahwa manakala yang bersangkutan tidak tinggal di kecamatan tersebut atau jika ia bertempat tinggal di kecamatan tersebut tetapi berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut, ia wajib memindahkan hak milik tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan itu, kecuali si pemilik tanah itu pegawai negeri, ABRI, atau menjalankan tugas-tugas agama.
- 2) Ganti rugi yang diberikan didasarkan atas perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 tahun terakhir, yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelas tanahnya, dengan menggunakan *degresivitet* sebagai tertera dibawah ini:

- a) 5 hektar yang pertama: tiap hektarnya 10 kali hasil bersih setahun;
- b) 5 hektar yang kedua, ketiga dan keempat: tiap hektarnya 9 kali hasil bersih setahun;
- c) untuk yang selebihnya: tiap hektarnya 7 kali hasil bersih setahun;

Dengan ketentuan bahwa jika harga tanah menurut perhitungan tersebut di atas itu lebih tinggi daripada harga umum, maka harga umumlah yang dipakai untuk penetapan ganti kerugian tersebut.

- 3) Prioritas dalam memperoleh pembagian tanah adalah (a) Penggarap, (b) Buruh tani tetap, (c) Pekerja tetap, (d) Pekerja tetap yang belum 3 tahun, (d) Penggarap yang mengerjakan tanah hak milik, (e) Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberikan peruntukan lain berdasarkan tanah ex swapraja atau tanah swapraja yang tanahnya diambil pemerintah, (f) Penggarap yang tanahnya kurang dari 0,5 hektar, (g) Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar, dan (h) Petani atau buruh tani lainnya.
- 4) Tanah untuk pengembalaan ternak akan disediakan oleh pemerintah.
- 5) *Land consolidation*. Pasal ini mengatur tentang konsolidasi tanah, baik tanah bekas pemilik maupun tanah-tanah yang akan dibagikan kepada para petani. Dengan penyatuan tanah-tanah yang dimiliki dan digarap, maka dapat diadakan penghematan tenaga, modal dan ongkos-ongkos produksi lainnya serta dapat dihemat pula pengangkutan hasilnya, dengan demikian produksi dapat diperbesar dengan ongkos yang lebih rendah.
- 6) Pembayaran harga tanah yang diberikan kepada para petani dapat dilakukan tunai atau dengan angsuran 15 tahun ditambah dengan biaya administrasi 10% dengan bunga 3% per-tahun.

4) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

Peraturan ini mengubah beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Misalnya setelah Pasal 3 ditambahkan 5 pasal, yakni Pasal 3a, 3b, 3c, 3d, dan 3e. Hal yang juga substantif yang berubah pada peraturan ini adalah:

- Bunga 3% (tiga perseratus) sebagai dimaksudkan dalam Pasal 7 ayat (4) diubah menjadi 5% (lima perseratus).
- Biaya/ongkos administrasi sebesar 10% (sepuluh perseratus) sebagai dimaksudkan dalam Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2) diubah menjadi 6% (enam perseratus).

5) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimum dan Absentee/Guntai

Dalam Keputusan Kepala BPN ini disebutkan bahwa Besarnya ganti rugi yang akan diberikan kepada bekas pemilik tanah kelebihan maksimum dan absentee/guntai, dihitung berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Pasal 6 dengan ketentuan setinggi-tingginya Rp. 3.500.000.00,- (Tiga juta lima ratus ribu rupiah) per hektare, sampai ada ketentuan lebih lanjut. Apabila harga umum tanah setempat lebih rendah dari besarnya ganti rugi maksimum tersebut, maka harga umum setempat tersebut yang diberlakukan. Pemberian ganti rugi yang dimaksud dibayarkan dalam bentuk uang tunai atau cek tunai melalui Bank Rakyat Indonesia atau Bank

Pemerintah yang ditunjuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional. Penyesuaian harga ganti rugi yang diatur dalam keputusan ini tidak berlaku terhadap ganti rugi kepada bekas pemilik yang telah selesai dibayarkan.

Ke-lima peraturan perundang-undangan tersebut di atas pada hakikatnya sangat berpihak kepada rakyat, khususnya kepada petani karena membuka akses kepada petani, baik petani penggarap maupun petani gurem, atas penggunaan dan pemanfaatan tanah, dan bahkan memberikan kepada mereka akses dalam pemilikan dan penguasaan tanah melalui program-program *land reform*.

b. Akses ke Instrumen penunjang tanah/lahan

Akses ke instrumen penunjang tanah/lahan berkaitan dengan aspek ekonomi dan perbankan oleh karena lebih banyak membahas tentang infrastruktur, sarana produksi, permodalan, dan pasar. Berikut beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait, yakni:

1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan dijelaskan bahwa Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Sedangkan Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Kredit

yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.

Dalam Undang-undang Perbankan ini terdapat jenis bank perkreditan rakyat. Pasal 1 angka 4 menyebutkan bahwa Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Usaha Bank Perkreditan Rakyat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 13 meliputi:

- a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
- b. Memberikan kredit;
- c. Menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan Prinsip Syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- d. Menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), deposito berjangka, sertifikat deposito, dan/atau tabungan pada bank lain.

2) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah

Sesuai dengan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR-RI/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi, Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) perlu diberdayakan sebagai bagian integral ekonomi rakyat yang mempunyai kedudukan, peran, dan potensi strategis untuk mewujudkan struktur perekonomian nasional yang makin seimbang, berkembang, dan

berkeadilan. Pemberdayaan UMKM perlu diselenggarakan secara menyeluruh, optimal, dan berkesinambungan melalui pengembangan iklim yang kondusif, pemberian kesempatan berusaha, dukungan, perlindungan, dan pengembangan usaha seluas-luasnya, sehingga mampu meningkatkan kedudukan, peran, dan potensi UMKM dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan peningkatan pendapatan rakyat, penciptaan lapangan kerja, dan pengentasan kemiskinan. UMKM berdasarkan Pasal 3 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 bertujuan untuk menumbuhkan dan mengembangkan usahanya dalam rangka membangun perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi yang berkeadilan.

UMKM di Indonesia memiliki perkembangan yang cukup pesat tiap tahunnya. Oleh karena itu, UMKM memberikan kontribusi yang maksimal bagi penerimaan negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 ini, UMKM memiliki definisi sebagai berikut:

- 1) Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro sebagaimana diatur dalam undang-undang ini (Pasal 1 angka 1).
- 2) Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari Usaha Menengah atau Usaha Besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini (Pasal 1 Butir 2).
- 3) Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau Usaha Besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini (Pasal 1 Butir 3).

Berdasarkan Pasal 6 undang-undang UMKM ini, UMKM memiliki kriteria sebagai berikut:

1. Usaha Mikro, yaitu usaha produktif milik orang perorangan atau badan usaha milik perorangan yang memenuhi kriteria yakni:
 - a. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha
 - b. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp 300.000.000 (tiga ratus juta rupiah)
2. Usaha Kecil, yaitu usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria yakni:
 - a. Memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
 - b. Memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp. 300.000.000 (tiga ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp. 2.500.000.000 (dua milyar lima ratus juta rupiah).
3. Usaha Menengah, yaitu usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha kecil atau usaha besar yang memenuhi kriteria:
 - a. Memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp. 10.000.000.000 (sepuluh milyar rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
 - b. Memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp. 2.500.000.000 (dua milyar lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp. 50.000.000.000 (lima puluh milyar rupiah).

Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 316/KMK/016/1994 Tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil Dan Koperasi Melalui Pemanfaatan Dana Dari Bagian Lembaga Badan Usaha Milik Negara tanggal 27 Juni 1994 dijelaskan bahwa Usaha Kecil sebagai perorangan/badan usaha yang telah melakukan kegiatan/usaha yang mempunyai penjualan/omset per

tahun setinggi-tingginya Rp. 600.000.000 atau aset (aktiva) setinggi-tingginya Rp.600.000.000 (di luar tanah dan bangunan yang ditempati). Contoh bentuk badan usaha adalah Firma, CV, PT, dan Koperasi. Sedangkan contoh dalam bentuk perorangan antara lain pengrajin industri rumah tangga, peternak, nelayan, pedagang barang dan jasa dan yang lainnya.

3) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah

Dalam rangka memberdayakan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dalam upaya peningkatan, perlindungan, dan kepastian Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah serta untuk melaksanakan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 sebagai ketentuan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008. Berdasarkan pasal 2 peraturan pemerintah ini, kewenangan menyelenggarakan pemberdayaan UMKM berada di tangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah melalui pengembangan usaha, kemitraan, perizinan, serta koordinasi dan pengendalian. Pengembangan usaha yang dilakukan terhadap UMKM dilakukan dengan 2 (dua) jenis usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 3 sampai 5 peraturan pemerintah ini, meliputi:

- a) Fasilitasi pengembangan usaha. Fasilitasi pengembangan usaha ini dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah yang dilakukan dalam bidang produksi dan pengolahan, pemasaran, sumber daya manusia, serta desain dan teknologi.
- b) Kegiatan pengembangan usaha. Pengembangan UMKM ini dilakukan melalui (a) pendataan, identifikasi potensi, dan masalah yang dihadapi; (b) penyusunan program pembinaan dan pengembangan sesuai potensi dan masalah yang dihadapi; (c)

pelaksanaan program pembinaan dan pengembangan; dan (d) pemantauan dan pengendalian pelaksanaan program.pengembangan usaha UMKM ini dilaksanakan melalui pendekatan koperasi, sentra, klaster, dan juga dalam bentuk kelompok.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah memprioritaskan pengembangan Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah melalui:

- a) Pemberian kesempatan untuk ikut serta dalam pengadaan barang dan jasa Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pemberian kesempatan ini dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b) Pencadangan usaha bagi Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah melalui pembatasan bagi Usaha Besar. Pencadangan usaha ini meliputi bidang dan sektor usaha (a) yang hanya boleh diusahakan oleh Usaha Mikro dan Usaha Kecil; (b) yang dapat dilakukan oleh Usaha Menengah dan Usaha Besar melalui pola Kemitraan dengan Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah; (c) yang dapat dilakukan oleh Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah yang bersifat inovatif, kreatif, dan/atau secara khusus diprioritaskan sebagai program Pemerintah dan Pemerintah Daerah; dan (d) yang dapat dilakukan oleh Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah yang berada pada daerah perbatasan, bencana alam, pasca kerusakan, dan daerah tertinggal.
- c) Kemudahan perizinan;
- d) Penyediaan Pembiayaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- e) Fasilitasi teknologi dan informasi.

4) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/22/PBI/2012 tentang Pemberian Kredit Atau Pembiayaan Oleh Bank Umum dan Bantuan Teknis Dalam Rangka Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah

Usaha mikro, kecil, dan menengah memiliki peran yang strategis dalam struktur perekonomian nasional termasuk dalam rangka mendukung pengendalian inflasi Usaha mikro, kecil, dan menengah memiliki peran yang strategis dalam struktur perekonomian nasional termasuk dalam rangka mendukung pengendalian inflasi. Untuk memperkuat peran usaha mikro, kecil, dan menengah dalam struktur perekonomian nasional perlu pengembangan usaha mikro, kecil, dan menengah melalui peningkatan akses

kredit atau pembiayaan dari perbankan kepada usaha mikro, kecil, dan menengah. Untuk tercapainya peningkatan akses kredit atau pembiayaan dari perbankan kepada usaha mikro, kecil, dan menengah, perlu penguatan pemberian bantuan teknis oleh Bank Indonesia dalam rangka meningkatkan kapasitas dan kemampuan perbankan dan pelaku usaha.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) PBI ini, jumlah kredit atau pembiayaan UMKM ditetapkan paling rendah 20% (dua puluh persen) yang dihitung berdasarkan rasio kredit atau pembiayaan UMKM terhadap total kredit atau pembiayaan. Pencapaian rasio pemberian kredit atau pembiayaan UMKM ini dihitung pada setiap akhir tahun. Perhitungan besarnya persentase pemberian Kredit atau Pembiayaan UMKM ini dilakukan secara gabungan untuk seluruh kantor Bank Umum. Pemberian kredit atau pembiayaan UMKM sebagaimana diatur dalam Pasal 3 dilakukan dengan cara langsung maupun tidak langsung. Cara langsung dilakukan dengan memberikan secara langsung kepada usaha mikro, kecil, dan menengah, sedangkan cara tidak langsung dilakukan melalui kerjasama pola *executing*, pola *channeling*, dan/atau pembiayaan bersama.

5) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 189/PMK.05/2010 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 135/PMK.05/2008 tentang Fasilitas Penjaminan Kredit Usaha Rakyat

Dalam kerangka penanggulangan kemiskinan, program KUR termasuk salah satu program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil. Melalui program KUR, Pemerintah bersama dengan lembaga keuangan menyediakan skema kredit/pembiayaan bagi usaha mikro dan kecil

yang *feasible* namun belum *bankable* agar mereka memperoleh akses keuangan yang diperlukan untuk memperluas dan mengembangkan usahanya. Pasal 1 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 135/PMK.05/2005 sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 189/PMK.05/2010 menjelaskan bahwa Kredit Usaha Rakyat (KUR) adalah kredit/pembiayaan kepada Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi (UMKM-K) dalam bentuk pemberian modal kerja dan investasi yang didukung fasilitas penjaminan untuk usaha produktif. Tujuan KUR ini adalah dalam rangka meningkatkan akses UMKM-K pada sumber pembiayaan dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

KUR merupakan kredit/pembiayaan modal kerja dan atau investasi kepada Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi (UMKM-K) di bidang usaha yang produktif dan layak namun belum *bankable* dengan plafon kredit sampai dengan Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) yang dijamin oleh Perusahaan Penjamin. Dana yang disalurkan kepada UMKMK sepenuhnya merupakan dana perbankan, sedangkan Pemerintah menyediakan dana penjaminan melalui Perusahaan Penjaminan yang menanggung sekitar 70 persen resiko KUR. Penjaminan ini diberikan untuk membantu UMKMK memenuhi persyaratan perkreditan/pembiayaan dari perbankan yang selama ini seringkali dipandang memberatkan, seperti misalnya penyediaan agunan maupun persyaratan administratif lainnya sesuai ketentuan perbankan. Pemberian penjaminan juga dimaksudkan untuk menekan tingkat risiko dan biaya penyaluran kredit agar tingkat bunga kredit/pembiayaan tidak

memberatkan UMKMK. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan akses UMKMK terhadap sumber-sumber permodalan dari Perbankan.

Menteri Teknis terkait menentukan prioritas bidang usaha barang dan jasa produktif yang *feasible* tetapi belum *bankable* yang akan menerima fasilitas penjaminan kredit. Dengan berpedoman pada ketentuan dari Menteri Teknis terkait tersebut serta dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara menyediakan dana Imbal Jasa Penjaminan, Bank Pelaksana menyusun Rencana Target Penyaluran KUR. Berdasarkan Rencana Target tersebut, Perusahaan Penjaminan menyusun Rencana Target Penyaluran yang dirinci per-sektor ekonomi, per-Bank Pelaksana, dan per-wilayah propinsi. Rencana Target Penyaluran KUR disampaikan oleh Perusahaan Penjaminan kepada Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perbendaharaan.

Pasal 5 ayat (1) mengatur bahwa UMKM-K yang dapat menerima fasilitas penjaminan KUR adalah usaha barang dan jasa produktif yang *feasible* namun belum *bankable*, dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Merupakan calon debitur yang tidak sedang menerima kredit modal kerja dan/atau investasi dari perbankan dan/atau yang tidak sedang menerima Kredit Program dari Pemerintah yang dibuktikan dengan hasil Sistem Informasi Debitur pada saat Permohonan KUR diajukan;
- b. Debitur yang sedang menerima Kredit Konsumtif (Kredit Kepemilikan Rumah, Kredit Kendaraan Bermotor, Kartu Kredit dan Kredit Konsumtif lainnya) masih dapat menerima KUR;
- c. Untuk *linkage program* dengan pola *executing*, lembaga *linkage* yang menyalurkan KUR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (5) wajib tidak sedang menerima Kredit Program;
- d. Untuk *linkage program* dengan pola *channeling*, lembaga *linkage* yang menyalurkan KUR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (5) dapat sedang menerima Kredit Program;
- e. Untuk KUR sampai dengan Rp. 20.000.000 (dua puluh juta rupiah) dan KUR melalui lembaga *linkage* sampai dengan Rp. 20.000.000 (dua puluh juta rupiah) per UMKM-K, tidak diwajibkan melampirkan hasil Sistem Informasi Debitur.

KUR yang disalurkan kepada UMKM-K dapat digunakan baik untuk kredit modal kerja maupun kredit investasi, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Paling tinggi sebesar Rp. 20.000.000 (dua puluh juta rupiah) dengan tingkat bunga kredit/margin pembiayaan paling tinggi sebesar/setara 22% (dua puluh dua persen) efektif per-tahun, atau ditetapkan lain oleh Menteri Keuangan atas rekomendasi Komite Kebijakan;
- b. Di atas Rp. 20.000.000 (dua puluh juta rupiah) sampai dengan Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah) dengan tingkat bunga kredit/margin pembiayaan yang dikenakan paling tinggi sebesar/setara 14% (empat belas persen) efektif per tahun, atau ditetapkan lain oleh Menteri Keuangan atas rekomendasi Komite Kebijakan.³⁰⁵

KUR yang disalurkan melalui *linkage program* pola *executing*, dapat dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Plafon yang diberikan kepada setiap lembaga *linkage* paling tinggi sebesar Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah);
- b. Tingkat bunga kredit/margin pembiayaan yang dikenakan paling tinggi sebesar/setara 14% (empat belas persen) efektif per tahun atau ditetapkan lain oleh Menteri Keuangan atas rekomendasi Komite Kebijakan;
- c. Tingkat bunga kredit/margin pembiayaan yang dikenakan lembaga *linkage* kepada UMKM-K paling tinggi sebesar/setara 22% (dua puluh dua persen) efektif per tahun, atau ditetapkan lain oleh Menteri Keuangan atas rekomendasi Komite Kebijakan.³⁰⁶

UMKM-K yang telah menerima KUR dapat menerima fasilitas penjaminan dalam rangka perpanjangan, restrukturisasi, dan tambahan pinjaman (*suplesi*) dengan syarat masih dikategorikan belum *bankable*, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Perpanjangan jangka waktu kredit, restrukturisasi dan suplesi dapat diberikan sepanjang tidak melebihi 6 (enam) tahun untuk kredit modal kerja dan 10 (sepuluh) tahun untuk kredit investasi terhitung sejak tanggal efektifnya perjanjian kredit awal antara bank pelaksana dan UMKM-K;

³⁰⁵ Pasal 5 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 189/PMK.05/2010

³⁰⁶ Pasal 5 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 189/PMK.05/2010

- b. Dalam hal kredit/pembiayaan investasi untuk usaha perkebunan tanaman keras, perpanjangan jangka waktu kredit, restrukturisasi dan suplesi tidak dapat diberikan;
- c. Tambahan pinjaman dapat diberikan dengan syarat plafon pinjaman dan tingkat bunga sebagaimana dimaksud pada ayat (2);
- d. Mekanisme pelaksanaan perpanjangan jangka waktu kredit, restrukturisasi dan tambahan pinjaman (suplesi) diatur lebih lanjut dalam perjanjian kredit antara Bank Pelaksana dan debitur.³⁰⁷

Besarnya Imbal Jasa Penjaminan yang dibayarkan kepada Perusahaan Penjaminan ditetapkan sebesar 3,25% (tiga koma duapuluh lima persen) per tahun atau ditetapkan lain oleh Menteri Keuangan atas rekomendasi Komite Kebijakan, yang dibayarkan setiap tahun dan dihitung dari KUR yang dijamin, dengan ketentuan (a) untuk kredit modal kerja dihitung dari plafon kredit; dan (b) untuk kredit investasi dihitung dari realisasi kredit. Persentase jumlah KUR yang dijaminakan kepada Perusahaan Penjaminan ditetapkan sebesar:

- a. 80% (delapan puluh persen) dari KUR yang diberikan oleh Bank Pelaksana kepada UMKMK dan lembaga *linkage* untuk sektor pertanian, kelautan dan perikanan, kehutanan dan industri;
- b. 80% (delapan puluh persen) dari KUR yang diberikan oleh Bank Pelaksana kepada UMKMK dan lembaga *linkage* untuk KUR Tenaga Kerja Indonesia;
- c. 70% (tujuh puluh persen) dari KUR yang diberikan oleh Bank Pelaksana kepada UMKMK dan lembaga *linkage* untuk sektor lainnya.

Jangka waktu pertanggungan kredit/pembiayaan disesuaikan dengan jangka waktu kredit/ pembiayaan KUR yang diberikan Bank Pelaksana, kecuali ditetapkan lain oleh Pemerintah. Dalam hal terjadi klaim risiko oleh Bank Pelaksana sebelum jangka waktu kredit/pembiayaan KUR berakhir,

³⁰⁷ Pasal 5 ayat (4) Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 189/PMK.05/2010

maka Imbal Jasa Penjaminan yang menjadi kewajiban Pemerintah tetap dibayarkan sampai dengan berakhirnya jangka waktu pertanggungan, kecuali ditetapkan lain oleh Pemerintah.³⁰⁸ Pengalokasian pembiayaan Imbal Jasa Penjaminan dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dilakukan oleh Menteri Keuangan. Atas alokasi pembiayaan Imbal Jasa Penjaminan yang tersedia dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Menteri Keuangan menerbitkan Surat Penetapan Satuan Anggaran per Satuan Kerja (SP-SAPSK) dan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Imbal Jasa Penjaminan.³⁰⁹

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas terlihat bahwa ada beberapa jenis perkreditan yang berkembang di Indonesia, yakni Kredit Usaha Mikro, Kredit Usaha Kecil, Kredit Usaha Menengah, Kredit Usaha Koperasi, dan Kredit Usaha Rakyat. Jenis-jenis kredit ini pada dasarnya dapat dilakukan dengan ataupun tanpa agunan. Jenis perkreditan tersebut pada hakikatnya dapat menunjang pelaksanaan konsep *accessreform* karena sistem yang dikembangkan di semua jenis perkreditan tersebut ditujukan khusus untuk golongan ekonomi lemah, khususnya untuk petani. Sistem yang berusaha dikembangkan oleh jenis perkreditan tersebut bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup rakyat, meningkatkan kesejahteraan rakyat ekonomi lemah, dan meningkatkan sistem perekonomian bangsa yang dimulai dari bawah. Hanya saja yang perlu diperhatikan bahwa jenis-jenis perkreditan tersebut sangat menekankan pada bentuk usaha dan hasil usaha dari nasabah yang bersangkutan sedangkan dalam konsep *accessreform*, usaha yang

³⁰⁸ Pasal 7 Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 189/PMK.05/2010

³⁰⁹ Pasal 8 Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 189/PMK.05/2010

akan dikembangkan kemudian oleh penerima manfaat belum bisa dipastikan tingkat keberhasilannya.

Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan bentuk peningkatan akses pada sumber pembiayaan yang dijalankan pada program Usaha Mikro, Kecil, Menengah dan Koperasi (UMKM). Tujuan KUR ini sebagaimana telah dipaparkan di atas adalah pemberian kredit atau pembiayaan yang diberikan oleh perbankan kepada UMKM yang *feasible* tapi belum *bankable*. Maksudnya adalah bahwa usaha tersebut memiliki prospek bisnis yang baik dan memiliki kemampuan untuk mengembalikan. UMKM dan Koperasi yang diharapkan dapat mengakses KUR adalah yang bergerak di sektor usaha produktif antara lain pertanian, perikanan dan kelautan, perindustrian, kehutanan, dan jasa keuangan simpan pinjam. Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana cara mengukur prospek-prospek bisnis yang baik dan memiliki kemampuan untuk mengembalikan tersebut?

Seperti yang telah dikemukakan bahwa pengusahaan tanah/lahan objek reforma agraria adalah tanggung jawab sepenuhnya masing-masing penerima manfaat. Tanah/lahan tersebut harus diusahakan untuk menunjang kehidupan penerima manfaat. Dengan kata lain bahwa penerima manfaat wajib melakukan suatu usaha yang memberikan hasil/manfaat kepada penerima manfaat. Dengan demikian, penerima manfaat bisa memperoleh pendapatan dari bentuk usaha yang dijalankannya itu. Dengan begitu pula, penerima manfaat dapat mengangsur kredit (modal) yang diperolehnya untuk memulai usaha kegiatannya.

KUR merupakan suatu program yang sejatinya tidak mempersyaratkan kriteria kekayaan pribadi bagi penerima kredit (nasabah). Namun demikian, perlu diingat bahwa KUR merupakan bentuk perkreditan untuk usaha mikro, kecil,

menengah dan koperasi. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008, UMKM memiliki kriteria yang mempersyaratkan adanya kekayaan bersih dari penerima kredit (nasabah), baik untuk usaha mikro, usaha kecil, maupun usaha menengah. Hal ini berarti bahwa pemberian KUR juga memperhatikan kriteria tersebut. Dalam konteks *access reform*, penerima manfaat belum tentu memiliki kekayaan bersih sebagaimana dipersyaratkan dalam kriteria UMKM. Dalam konteks *access reform* ini, penerima manfaat merupakan petani miskin yang baru akan memulai suatu usaha. Jadi, dapat dikatakan bahwa program ini tidak sepenuhnya mendukung pelaksanaan *access reform*.

2. Akses Masyarakat Dalam Undang-Undang Sektoral

Agenda penting yang harus diselesaikan sebagai implementasi dari Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 adalah termasuk mengkaji ulang perundangan-undangan bidang keagrariaan dan sumber daya alam yang bersifat sektoral. Secara hukum tercatat bahwa sistem peraturan perundang-undangan tentang agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan, padahal pengelolaan sumber daya agraria dan alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan mutlak harus dilakukan secara terkoordinasi, terpadu, dan menampung dinamika, aspirasi, dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik. UUPA yang selama ini menjadi landasan bagi penguasaan dan penggunaan sumber daya agraria meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak didukung oleh berbagai undang-undang sektoral yang saling mengatur sendiri-sendiri dan menciptakan hukum tersendiri.

Adapun pengkajian mengenai undang-undang sektoral tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 kemudian diganti dengan Undang-undang nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Dalam undang-undang ini dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya lama hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Dijelaskan pula bahwa Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penguasaan hutan oleh Negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk :

- a. Mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
- b. Menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan dan kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
- c. Mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Dalam undang-undang

ini, hutan menurut fungsinya terbagi atas hutan negara dan hutan hak. Hutan negara dapat berupa hutan adat dengan ketentuan bahwa sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya. Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah. Pemerintahan menetapkan dan mempertahankan kecukupan luas kawasan hutan dan penutupan hutan untuk setiap daerah aliran sungai, guna optimalisasi manfaat lingkungan, manfaat sosial, dan manfaat ekonomi masyarakat setempat. Luas kawasan hutan yang harus dipertahankan tersebut minimal 30% (tiga puluh persen) dari luas daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proporsional.

Pada Tahun 2004 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (LNRI Tahun 2004 Nomor 29 dan TLNRI Nomor 4374). Perppu ini menambahkan 2 Pasal pada Ketentuan Penutup, yakni:

Pasal 83A

Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud.

Pasal 83B

Pelaksanaan lebih lanjut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83A ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Kedua pasal ini ditambahkan oleh karena Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dianggap telah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan di kawasan hutan, terutama bagi pemegang izin atau perjanjian sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun

1999. Ketidakpastian tersebut terjadi karena dalam ketentuan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan yang berada di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tetap berlaku. Tidak adanya ketentuan tersebut mengakibatkan status dari izin atau perjanjian yang ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 menjadi tidak jelas dan bahkan dapat diartikan menjadi tidak berlaku lagi. Hal ini diperkuat ketentuan Pasal 38 ayat (4) yang menyatakan secara tegas bahwa pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Ketentuan tersebut semestinya hanya berlaku sesudah berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 dan tidak diberlakukan surut. Ketidakpastian hukum dalam melakukan kegiatan usaha pertambangan di kawasan hutan tersebut dapat mengakibatkan Pemerintah berada dalam posisi yang sulit dalam mengembangkan iklim investasi.³¹⁰

Perppu Nomor 1 Tahun 2004 ini kemudian ditetapkan menjadi undang-undang melalui Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang (LNRI Tahun 2004 Nomor 86 dan TLNRI Nomor 4412).

Antara Undang-undang Kehutanan dengan UUPA juga terjadi ketidakkonsistenan. Tumpang tindih di antara kedua undang-undang ini terlihat pada klasifikasi status tanah. UUPA mengklasifikasikan tanah menjadi

³¹⁰ Lihat Penjelasan Umum Atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2004

tiga entitas, yaitu tanah negara, tanah ulayat, dan tanah hak. Sedangkan dalam Undang-undang Kehutanan tidak mengakui adanya hutan adat yang sejatinya merupakan bagian dari hak ulayat masyarakat hukum adat. Undang-undang Kehutanan hanya mengenal dua jenis hutan, yaitu hutan negara dan hutan hak. Ironisnya karena dalam Undang-undang Kehutanan tetap mengakui dan menentukan persyaratan keberadaan masyarakat hukum adat. Hal ini merupakan suatu kontradiksi karena Undang-undang Kehutanan tidak mengakui hutan adat, tetapi mengakui subjeknya. Akibatnya, jika terjadi sengketa hak ulayat masyarakat hukum adat terkait hutan adat, penyelesaiannya akan membingungkan.³¹¹

Antara kehutanan dan pertambangan adalah dua sektor yang saling bertolak belakang saat ini. Kedua sektor ini seharusnya saling mendukung karena kedua sektor ini merupakan salah satu penyumbang terbesar devisa negara. Ada beberapa isu yang berkaitan dengan pertambangan dan kehutanan, misalnya konflik dalam penataan dan pemanfaatan ruang, pelestarian lingkungan, serta konflik pertambangan dengan sektor kehutanan dalam penggunaan lahan hutan lindung untuk kegiatan pertambangan. Muhammad Anshor menjelaskan bahwa penyebab konflik sektor pertambangan dengan sektor lain, antara lain karena:

1. Sulitnya mengakomodasi kegiatan pertambangan ke dalam penataan ruang. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya terminologi *landuse* dan *landcover* dalam penataan ruang. *Landuse* (penggunaan lahan) merupakan alokasi lahan berdasarkan fungsinya, seperti permukiman, pertanian, perkebunan, perdagangan, dan sebagainya. Sementara *landcover* merupakan

³¹¹ Hukum Online, *Carut Marut Pengaturan Sumber Daya Alam*. Sumber: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50c7101d49e83/carut-marut-pengaturan-sumber-daya-alam>, diakses tanggal 2 Februari 2013.

alokasi lahan berdasarkan tutupan lahannya, seperti sawah, semak, lahan terbangun, lahan terbuka, dan sebagainya. Pertambangan tidak termasuk ke dalam keduanya, karena kegiatan sektor pertambangan baru dapat berlangsung jika ditemukan kandungan potensi mineral di bawah permukaan tanah pada ke dalam tertentu. Meskipun diketahui memiliki kandungan potensi mineral, belum tentu dapat dieksploitasi seluruhnya, karena terkait dengan besaran dan nilai ekonomis kandungan mineral tersebut. Proses penetapan kawasan pertambangan yang membutuhkan lahan di atas permukaan tanah membutuhkan waktu lebih lama dibandingkan dengan proses penataan ruang itu sendiri.

2. Sering dituduh sebagai penyebab utama kerusakan lingkungan. Kerusakan akibat pertambangan dapat terjadi selama kegiatan pertambangan maupun pasca pertambangan. Dampak lingkungan sangat terkait dengan teknologi dan teknik pertambangan yang digunakan. Sementara teknologi dan teknik pertambangan tergantung pada jenis mineral yang ditambang dan kedalaman bahan tambang, misalnya penambangan batubara dilakukan dengan sistem tambang terbuka, sistem dumping (suatu cara penambangan batubara dengan mengupas permukaan tanah). Beberapa permasalahan lingkungan yang terjadi akibat kegiatan pertambangan, antara lain masalah tailing, hilangnya biodiversitas akibat pembukaan lahan bagi kegiatan pertambangan, adanya air asam tambang.
3. Tumpang tindih pemanfaatan ruang dengan lahan kehutanan. Hutan merupakan ekosistem alami tempat senyawa-senyawa organik mengalami pembusukan dan penimbunan secara alami. Setelah cukup lama, materi-materi organik tersebut membusuk, akhirnya tertimbun karena terdesak lapisan materi organik baru. Itu sebabnya hutan merupakan tempat yang sangat mungkin mengandung banyak bahan mineral organik, yang potensial untuk dijadikan sebagai bahan tambang.³¹²

Dalam kaitannya dengan reforma agraria, khususnya *access reform*, Undang-undang Kehutanan ini tidak membuka akses kepada petani, baik akses ke tanah maupun akses ke instrumen penunjang tanah/lahan. Dalam hal akses ke lahan/tanah, Undang-undang Kehutanan tidak memberikan ruang kepada petani untuk membuka lahan pertanian. Dalam Undang-undang

³¹² Muhammad Anshor, *Pertambangan dan Kehutanan, Dua Sektor Dengan Berbagai Kepentingan dan Permasalahannya*, Sumber: <http://anshor83.wordpress.com/2013/04/02/pertambangan-dan-kehutanan-dua-sektor-dengan-berbagai-kepentingan-dan-permasalahannya/>, diakses tanggal 21 Mei 2014.

Kehutanan memang diatur mengenai alih fungsi hutan dimana hutan dalam konteks ini dapat dialihfungsikan ke lahan pertanian (pembukaan lahan). Namun hal itu tidak semudah yang dibayangkan, ketika suatu areal sudah ditetapkan menjadi kawasan hutan, maka kecil kemungkinan untuk menjadikannya lahan non-hutan. Sebaliknya, jika areal pertanian beralihfungsi menjadi areal hutan, maka areal tersebut sudah pasti tidak dapat dikembalikan menjadi lahan pertanian. Bahkan lahirnya Undang-undang Kehutanan disinyalir menghidupkan kembali asas *domeinverklaring*³¹³ dimana UUPA telah menghapuskan asas tersebut. Undang-Undang Kehutanan secara sepihak menunjuk 70% daratan Indonesia sebagai kawasan hutan dan jika rakyat tidak dapat hak formalnya, kawasan tersebut dikukuhkan sebagai kawasan hutan.³¹⁴

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Sumber daya alam hayati adalah unsur-unsur hayati di alam yang terdiri dari sumber daya alam nabati (tumbuhan) dan sumber daya alam hewani (satwa) yang bersama dengan unsur nonhayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem. Sedangkan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati adalah pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya. Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui kegiatan perlindungan sistem penyangga

³¹³ Asas *Domein Verklaring* terkandung di dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* (Stb. 1870 No. 118), yang diartikan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya (*eigendom*) adalah milik negara (*domein vanden staat*).

³¹⁴ Bernhard Limbong I, *Op.Cit.*, h. 162.

kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, dan pemanfaatan secara lestari sumber daya alami hayati dan ekosistemnya.

Sistem penyangga kehidupan merupakan satu proses alami dari berbagai unsur hayati dan nonhayati yang menjamin kelangsungan kehidupan makhluk. Perlindungan sistem penyangga kehidupan ditujukan bagi terpeliharanya proses ekologis yang menunjang kelangsungan kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan dan mutu kehidupan manusia. Untuk mewujudkan tujuan itu, Pemerintah menetapkan wilayah tertentu sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan, pola dasar pembinaan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan, dan pengaturan cara pemanfaatan wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan.

Antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 dengan UUPA juga terjadi ketidakkonsistenan. Tumpang tindih di antara kedua undang-undang ini ada pada pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tidak mengatur peran masyarakat adat dalam konservasi sumberdaya alam dan ekosistem walaupun mereka memiliki kearifan lokal dalam memelihara sumberdaya alam dan ekosistemnya. Dalam konteks reforma agraria, khususnya *access reform*, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 sebenarnya bukan tidak memberikan akses kepada sektor pertanian, hanya saja Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 berusaha mengantisipasi dampak negatif dari penggunaan bioteknologi pada pertanian moderen sehingga yang tampak adalah bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tidak memberikan akses kepada petani, baik ke lahan/tanah ataupun ke

instrumen penunjang lahan/tanah. Undang-undang ini mencoba menyelamatkan lingkungan dan satwa dari ancaman kepunahan yang secara tidak langsung pula menjaga dan memelihara bentuk pertanian tradisional. Di dalam konsideran menimbang huruf c Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 misalnya dijelaskan bahwa unsur-unsur sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pada dasarnya saling tergantung antara satu dengan lainnya dan saling mempengaruhi sehingga kerusakan dan kepunahan salah satu unsur akan berakibat terganggunya ekosistem.

3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara

Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang. Pertambangan Mineral merupakan pertambangan kumpulan mineral yang berupa bijih atau batuan, di luar panas bumi, minyak dan gas bumi, serta air tanah. Izin Usaha Pertambangan (IUP) adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan, yang terbagi atas IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi.

Antara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dengan UUPA terdapat ketidakkonsistenan. Tumpang tindih di antara kedua undang-undang ini juga berada pada pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat dan hak ulayatnya. Padahal, pengaturan mengenai hak ulayat ini dianggap penting

karena lokasi kegiatan terkait pertambangan mineral dan batu bara banyak dilakukan di luar Pulau Jawa sehingga besar kemungkinan lokasi tersebut berbenturan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat. Akibat hal ini, masyarakat mengalami kerugian yang besar, seperti kehilangan tanah pertanian, perkarangan, akses ke hutan, tanah bersama, kehilangan bangunan, kehilangan pendapatan dan sumber penghidupan, serta berujung pada kehilangan kehidupan.³¹⁵

4. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Alam

Dalam undang-undang ini, yang dimaksud dengan Minyak Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi. Sedangkan yang dimaksud dengan Gas Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan Minyak dan Gas Bumi. Kemudian yang dimaksud dengan Kuasa Pertambangan adalah wewenang yang diberikan Negara kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan Eksplorasi dan Eksploitasi.

Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara.

³¹⁵ Hukum Online, *Op.Cit.*, diakses tanggal 2 Februari 2013.

Penguasaan oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan. Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana, yakni suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi. Kegiatan usaha minyak dan gas bumi terdiri atas kegiatan hulu dan kegiatan hilir. Kegiatan hulu mencakup eksplorasi dan eksploitasi. Kegiatan Usaha Hulu dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama, yakni Kontrak Bagi Hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sedangkan kegiatan hilir mencakup pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga. Kegiatan Usaha Hilir ini dilaksanakan dengan Izin Usaha, yakni izin yang diberikan kepada badan usaha untuk melaksanakan pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan/atau niaga dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba. Pemerintah memberikan prioritas terhadap pemanfaatan gas bumi untuk kebutuhan dalam negeri dan bertugas menyediakan cadangan strategis Minyak Bumi guna mendukung penyediaan bahan bakar minyak dalam negeri. Ketika berbicara mengenai akses pertanian dalam undang-undang migas ini, maka ada beberapa persoalan yang tampak, misalnya mengenai alih fungsi lahan pertanian yang kemudian berimbas pada beralihnya mata pencaharian masyarakat dari sektor pertanian ke sektor pertambangan. Hal ini yang perlu diantisipasi oleh pemerintah guna memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian yang merupakan soko guru bangsa Indonesia.

5. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi

Undang-undang ini mencabut ketentuan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi (LNRI Tahun 2003 Nomor 115, TLNRI Nomor 4327). Dalam undang-undang ini, yang dimaksud dengan Panas Bumi adalah sumber energi panas yang terkandung di dalam air panas, uap air, dan batuan bersama mineral ikutan dan gas lainnya yang secara genetika tidak dapat dipisahkan dalam suatu sistem Panas Bumi. Penyelenggaraan kegiatan pertambangan Panas Bumi bertujuan untuk:

- a. mengendalikan kegiatan pengusahaan Panas Bumi untuk menunjang ketahanan dan kemandirian energi guna mendukung pembangunan yang berkelanjutan serta memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;
- b. meningkatkan pemanfaatan energi terbarukan berupa Panas Bumi untuk memenuhi kebutuhan energi nasional; dan
- c. meningkatkan pemanfaatan energi bersih yang ramah lingkungan guna mengurangi emisi gas rumah kaca.

Panas Bumi sebagai sumber daya alam yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Panas Bumi Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguasaan panas bumi oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan prinsip kemanfaatan.

Pengusahaan panas bumi terdiri atas 2 bentuk, yakni pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan langsung dan pengusahaan panas bumi untuk

pemanfaatan tidak langsung. Pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan langsung digunakan untuk wisata (berada di kawasan hutan konservasi dan hanya untuk kegiatan wisata), agrobisnis, industri, dan kegiatan lain yang menggunakan panas bumi untuk pemanfaatan langsung. Sedangkan pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung digunakan untuk pembangkitan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri atau kepentingan umum.

Pengusahaan Panas Bumi dilakukan oleh orang dan atau badan usaha setelah mendapat izin pemanfaatan (baik langsung maupun tidak langsung) dari Menteri, Gubernur, dan Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangan masing-masing. Izin ini akan diberikan dengan syarat apabila telah mendapatkan izin lingkungan terlebih dahulu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam hal kegiatan pengusahaan Panas Bumi untuk Pemanfaatan Langsung berada di Kawasan Hutan, pemegang Izin Pemanfaatan Langsung wajib mendapatkan izin dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan. Khusus untuk kegiatan pengusahaan panas bumi tidak langsung, pengusahaan hanya dapat dilakukan oleh suatu badan usaha, dan izin pemanfaatan hanya dapat diberikan oleh menteri, yang disebut Izin Panas Bumi.

Dalam hal akan menggunakan bidang-bidang tanah negara, hak atas tanah, tanah ulayat, dan/atau Kawasan Hutan di dalam Wilayah Kerja, pemegang Izin Pemanfaatan Langsung atau pemegang Izin Panas Bumi harus terlebih dahulu melakukan penyelesaian penggunaan lahan dengan pemakai

tanah di atas tanah negara atau pemegang hak atau izin di bidang kehutanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pemegang Izin Panas Bumi telah diberi Wilayah Kerja terhadap bidang tanah yang dipergunakan langsung untuk perusahaan Panas Bumi dan areal pengamanannya, pemegang Izin Panas Bumi diberi hak pakai atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika melihat Undang-undang nomor 21 Tahun 2014 ini, terdapat beberapa poin penting yang menjadi fokus perubahan undang-undang ini, yakni:

1. Perusahaan panas bumi tak lagi dikategorikan sebagai kegiatan pertambangan, sehingga perusahaan panas bumi dapat dilakukan di atas lahan konservasi.
2. Kewenangan pemberian izin Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.
3. Pengiriman, penyerahan, dan/atau pemindahtanganan data dan informasi kegiatan penyelenggaraan Panas Bumi harus dilakukan dengan Izin Pemerintah.
4. Diaturinya pengalihan kepemilikan saham pada perusahaan panas bumi, dimana pada Undang-undang Nomor 27 Tahun 2003 belum diatur.
5. Kewajiban Pemegang Izin Panas Bumi untuk memberikan bonus produksi kepada Pemerintah Daerah.

Ketentuan mengenai lahan kegiatan usaha panas bumi ini, jika dikaitkan dengan akses terhadap sektor pertanian, maka undang-undang ini pada hakikatnya memberikan akses kepada masyarakat/petani terhadap lahan

pertanian karena salah satu pengusaha panas bumi digunakan untuk kegiatan agrobisnis yang dapat membantu kemajuan sektor pertanian di Indonesia. Selain itu, undang-undang ini juga tetap memberikan akses kepada masyarakat adat untuk tetap mengelola tanah dan bahkan melakukan kegiatan usaha panas bumi.

6. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Dalam undang-undang ini, yang dimaksud dengan Sumber daya air adalah air, sumber air, dan daya air yang terkandung di dalamnya. Air yang dimaksud adalah semua air yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat. Pengelolaan sumber daya air adalah upaya merencanakan, melaksanakan, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air, dan pengendalian daya rusak air. Sumber daya air mempunyai fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi yang diselenggarakan dan diwujudkan secara selaras. Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif.

Sumber daya air dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penguasaan sumber daya air ini diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan. Hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya air

tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan daerah setempat. Atas dasar penguasaan negara ini ditentukan hak guna air, yakni berupa hak guna pakai air dan hak guna usaha air. Hak guna pakai air diperoleh tanpa izin untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari bagi perseorangan dan bagi pertanian rakyat yang berada di dalam sistem irigasi. Hak guna usaha air dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha dengan izin dari Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pemegang hak guna usaha air dapat mengalirkan air di atas tanah orang lain berdasarkan persetujuan dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan melalui mekanisme ganti kerugian atau kompensasi.

Perlindungan dan pelestarian sumber air ditujukan untuk melindungi dan melestarikan sumber air beserta lingkungan keberadaannya terhadap kerusakan atau gangguan yang disebabkan oleh daya alam, termasuk kekeringan dan yang disebabkan oleh tindakan manusia. Upaya perlindungan dan pelestarian sumber air dijadikan dasar dalam penatagunaan lahan. Penyediaan sumber daya air dalam setiap wilayah sungai dilaksanakan sesuai dengan penatagunaan sumber daya air yang ditetapkan untuk memenuhi kebutuhan pokok, sanitasi lingkungan, pertanian, ketenagaan, industri, pertambangan, perhubungan, kehutanan dan keanekaragaman hayati, olahraga, rekreasi dan pariwisata, ekosistem, estetika, serta kebutuhan lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyediaan air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan irigasi bagi pertanian rakyat dalam sistem irigasi yang sudah ada merupakan prioritas utama penyediaan sumber daya air di atas semua kebutuhan.

Banyak kalangan yang menilai bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 ini adalah usaha untuk mengubah sumber daya air sebagai sumber daya publik menjadi sumber daya privat. Hal ini tampak pada Pasal 7, Pasal 9, Pasal 11 ayat (3), Pasal 40 ayat (4), dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004. Dalam pasal-pasal tersebut membuka peluang bagi pihak swasta untuk melakukan pengelolaan sumber daya air yang seharusnya pengelolaan itu tidak bisa diserahkan kepada pihak lain kecuali pemerintah dan atau pemerintah daerah. Pandangan bahwa air adalah komoditas adalah pandangan neoliberal yang banyak dianut oleh sebagian besar Negara kapitalis yang merupakan negara-negara yang penyumbang terbesar Bank Dunia dengan didukung oleh perusahaan-perusahaan transnasional. Padahal semestinya air memiliki fungsi sosial karena setiap manusia terikat secara azasi atas sumber air. Bila air diposisikan sebagai komoditas ekonomi, maka ruang untuk mendapatkan air tersebut menjadi timpang dan tidak *fair* karena kemampuan ekonomi setiap individu atau kelompok masyarakat berbeda-beda.

Komersialisasi dan Privatisasi pengelolaan air sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 bertentangan dengan hak dasar manusia sementara hak ini dijamin oleh konstitusi. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 ini membatasi peran Negara semata-mata sebagai pembuat dan pengawas regulasi (*regulator*). Negara sebatas regulator akan kehilangan kontrol atas setiap tahapan pengelolaan air untuk memastikan terjaminnya keselamatan dan kualitas pelayanan bagi setiap pengguna air. Peran sosial tersebut tidak dapat digantikan oleh swasta yang memiliki orientasi keuntungan sebagai tujuan utama. Hal tersebut jelas membahayakan

kepentingan dan kesejahteraan rakyat Indonesia. Sudah seharusnya negara berperan sebagai penjamin dan pemberi perlindungan terhadap kelompok tidak mampu, di antaranya masyarakat miskin dan petani.

Pasal 49 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 pada dasarnya menyebutkan bahwa ekspor sumber daya air masih dibuka peluangnya. Sadar akan menurunnya suplai air di masa yang akan datang, perusahaan pengelola air mencoba mendapatkan akses air bersih yang bisa mereka jual untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Bisa dikatakan bahwa siapa yang menguasai sumber daya air akan mendapatkan kekuatan politik dan ekonomi yang tidak bisa dibayangkan besarnya. Ekspor air besar-besaran dari negara yang kaya sumber daya air ke negara yang miskin sumber daya air bisa menimbulkan konsekuensi yang menghancurkan. Upaya pengaliran air secara massal dari sumber alamnya bisa menyebabkan ketidakseimbangan ekologis dan merusak standar-standar kehidupan sosial ekonomi.

Pada tahun 2005 bahkan ada sekelompok orang yang menggugat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 ini untuk di uji materi di Mahkamah Konstitusi. Beberapa kalangan menilai bahwa undang-undang ini bisa menutup akses masyarakat, khususnya petani untuk mendapatkan air. Dalam sektor pertanian, air sangat dibutuhkan untuk kelangsungan hidup dan usaha petani, khususnya dalam hal irigasi. Oleh karena itu, pengelolaan sumber daya air tidak semestinya diserahkan kepada pihak lain, pengelolaan sumber daya air harus menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah semata. Jika hal ini berjalan ideal, maka undang-undang ini bisa pula menjadi penopang penyelenggaraan reforma agraria, khususnya *access reform* di Indonesia.

Pada Tahun 2013 akhirnya Mahkamah Konstitusi memutuskan melalui putusannya nomor 85/PUU-XI/2013 bahwa seluruh pasal dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air adalah inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD NRI 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi ini menetapkan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air sudah tidak memiliki kekuatan mengikat lagi dan menunjuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (LNRI Tahun 1974 No. 65 – TLNRI No. 3046) tentang Pengairan sebagai undang-undang yang mengatur tentang pengairan sampai dengan terbentuknya undang-undang baru yang mengatur tentang sumber daya air di Indonesia. Pembentukan dan penyusunan rancangan undang-undang tentang sumber daya air yang baru diharapkan dapat mengakomodir kepentingan rakyat akan ketersediaan air. Rancangan undang-undang tentang sumber daya air yang baru kedepannya diharapkan dapat mengakomodir kepentingan sektor lainnya seperti misalnya perlindungan terhadap lingkungan hidup, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, dan penataan ruang. Pembentukan dan penyusunan rancangan undang-undang tentang sumber daya air yang baru ini juga harus mampu mendukung program reforma agraria di Indonesia, khususnya mengenai *accessreform*, yakni akses terhadap penggunaan dan pemanfaatan sumber daya air di Indonesia

7. Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Dalam undang-undang ini, yang dimaksud dengan Perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari pra-produksi, produksi,

pengolahan sampai dengan pemasaran, yang dilaksanakan dalam suatu sistem bisnis perikanan. Pengelolaan perikanan adalah semua upaya, termasuk proses yang terintegrasi dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pembuatan keputusan, alokasi sumber daya ikan, dan implementasi serta penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan di bidang perikanan, yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lain yang diarahkan untuk mencapai kelangsungan produktivitas sumber daya hayati perairan dan tujuan yang disepakati.

Undang-undang ini melarang melakukan penangkapan ikan dan/atau pembudidayaan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan/atau lingkungannya di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia. Penggunaan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan untuk penangkapan ikan dan/atau pembudidayaan ikan diperbolehkan hanya untuk penelitian.

Setiap orang yang melakukan usaha perikan di bidang penangkapan, pembudidayaan, pengangkutan, pengolahan, dan pemasaran ikan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia wajib memiliki Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP). Kewajiban memiliki SIUP ini tidak berlaku bagi nelayan kecil dan/atau pembudidaya ikan kecil. Kemudian bagi Setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera Indonesia yang dipergunakan untuk melakukan penangkapan ikan di wilayah

pengelolaan perikanan Republik Indonesia dan/atau laut lepas wajib memiliki Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI).

Pertanian adalah kegiatan pemanfaatan sumber daya hayati yang dilakukan manusia untuk menghasilkan bahan pangan, bahan baku industri, atau sumber energi, serta untuk mengelola lingkungan hidupnya. Kegiatan pemanfaatan sumber daya hayati yang termasuk dalam pertanian biasa dipahami orang sebagai budidaya tanaman atau bercocok tanam (*crop cultivation*) serta pembesaran hewan ternak (*raising*), meskipun cakupannya dapat pula berupa pemanfaatan mikroorganisme dan bioenzim dalam pengolahan produk lanjutan, seperti pembuatan keju dan tempe, atau sekedar ekstraksi semata, seperti penangkapan ikan atau eksploitasi hutan. Dengan demikian, sektor pertanian dan perikanan merupakan sektor yang saling berhubungan erat satu sama lainnya, dan bahkan ada kalangan yang memasukkan kegiatan perikanan merupakan salah satu bentuk kegiatan sektor pertanian. Dengan demikian, jika dikaitkan dengan *access reform*, maka dapat dikatakan bahwa Undang-undang Perikanan ini dapat pelaksanaan reforma agraria di Indonesia.

8. Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

Undang-undang ini mengubah dan menggantikan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (LNRI Tahun 2004 Nomor 85 dan TLNRI Nomor 4411). Dalam undang-undang ini, yang dimaksud dengan Perkebunan adalah segala kegiatan pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, sarana produksi, alat dan mesin, budi daya, panen, pengolahan, dan pemasaran terkait tanaman perkebunan. Tanaman perkebunan adalah

tanaman semusim atau tanaman tahunan yang jenis dan tujuan pengelolaannya ditetapkan untuk usaha perkebunan. sedangkan usaha perkebunan adalah usaha untuk menghasilkan barang dan atau jasa perkebunan.

Dalam rangka penyelenggaraan usaha perkebunan, kepada pelaku usaha perkebunan sesuai dengan kepentingannya dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal terjadi perubahan status kawasan hutan negara atau tanah terlantar, Pemerintah Pusat dapat mengalihkan status alas hak kepada pekebun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan adalah tanah hak ulayat masyarakat hukum adat, maka pelaku usaha perkebunan harus melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya. Undang-undang perkebunan ini mewajibkan kepada pelaku usaha perkebunan atau perusahaan perkebunan untuk mengusahakan lahannya dengan ketentuan paling lambat 3 (tiga) tahun setelah pemberian status hak atas tanah, lahan perkebunan yang sudah diusahakan paling sedikit 30% dari luas hak atas tanah. Paling lambat 6 (enam) tahun setelah pemberian status hak atas tanah, maka seluruh luas tanah sudah harus ditanami tanaman perkebunan.

Kehadiran Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 ini telah memberikan perlindungan kepada hak ulayat masyarakat adat. hal ini tampak pada ketentuan Pasal 17 yang mengatur tentang larangan penerbitan izin usaha perkebunan di atas tanah hak ulayat masyarakat hukum adat dengan pengecualian apabila telah tercapai kesepakatan dan persetujuan antara

masyarakat hukum adat dengan pelaku usaha perkebunan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya. Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 ini juga lebih komprehensif mengatur tentang perkebunan karena di dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 ini mengatur perkebunan mulai dari perencanaan perkebunan, penggunaan lahan, perbenihan, budi daya tanaman, usaha perkebunan, pengolahan dan pemasaran hasil perkebunan, penelitian dan pengembangan, sistem data dan informasi, pengembangan sumber daya manusia, pembiayaan usaha perkebunan, penanaman modal, pembinaan dan pengawasan, serta peran serta masyarakat.

Dalam kaitannya dengan reforma agraria, khususnya *access reform*, Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 ini masih membuka peluang terhadap investor asing dan pemilik modal besar untuk berusaha di bidang perkebunan. Tetapi, Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 nampaknya berusaha menekan dominasi pemodal besar dan investor asing untuk mendominasi usaha perkebunan. hal ini tampak dengan diaturnya luas maksimum dan minimum lahan perkebunan yang dapat dimiliki oleh perusahaan perkebunan. Hanya saja Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 ini tidak menegaskan luas lahan yang dapat dimiliki oleh perusahaan perkebunan. mengenai luas lahan tersebut akan diatur dalam bentuk peraturan pemerintah. Untuk itu, penyusunan peraturan pemerintah sebagai implementasi Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 ini haruslah memperhatikan kepentingan rakyat Indonesia supaya tidak terjadi lagi dominasi usaha perkebunan oleh pemilik modal dan investor asing. Dengan demikian pula, maka akses rakyat terhadap usaha perkebunan dapat terbuka luas. Selain itu, Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 ini juga

memberikan perhatian besar kepada pelestarian lingkungan hidup dan penataan ruang. Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 ini haruslah menjadi instrumen perundang-undangan yang mendukung pelaksanaan reforma agraria karena di dalamnya mengatur tentang kesempatan bagi masyarakat untuk berusaha di bidang perkebunan.

9. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Penataan Ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Berdasarkan wilayahnya, Tata Ruang dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu Tata Ruang Nasional, Tata Ruang Propinsi, dan Tata Ruang Kabupaten/Kota. Tujuan penataan ruang adalah terciptanya pemanfaatan ruang secara berwawasan lingkungan dalam arti bahwa pemanfaatannya senantiasa memperhitungkan kemungkinan akibat dari pemanfaatan tersebut dan berkualitas untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan kemakmuran. Hal ini mengandung arti bahwa penataan ruang dapat menjamin berbagai kepentingan yang saling bertaut dalam pemanfaatan ruang tersebut, yakni antara kepentingan pemerintah, kepentingan ekologis dan kepentingan masyarakat dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah. Hal penting yang harus diakomodasi dalam rencana tata ruang adalah mengembangkan pertanian pangan berkelanjutan sesuai amanat Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Upaya ini juga sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang menekankan bahwa perlu dijamin ketersediaan lahan dan air secara

berkelanjutan untuk penyediaan pangan yang cukup untuk seluruh penduduk di Indonesia.

Undang-Undang Penataan Ruang sejatinya menjadi instrumen pendukung pelaksanaan reforma agraria oleh karena undang-undang ini mengatur pola pemanfaatan ruang. Undang-undang ini mengatur rencana tata ruang nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Untuk mendukung pelaksanaan reforma agraria yang notabenenya akan mulai dilaksanakan di wilayah pedesaan, maka undang-undang penataan ruang ini harus mampu mengakomodir strategi dan pola pemanfaatan ruang dan kawasan desa. Kawasan Perdesaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi untuk pemukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Kawasan perdesaan ini di kehidupan nyata merupakan daerah yang dominan berupa pertanian, perkebunan, kehutanan, dan juga industri berbasis sumber daya yang ada. Secara fisik kawasan perdesaan juga mempunyai kedekatan dengan kawasan lindung, sehingga diduga akan ada intraksi antara kedua wilayah ini. Jika ada intraksi maka hendaknya penduduk di kawasan perdesaan juga ikut dalam mengawal kawasan tersebut.

10. Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Dalam undang-undang ini, yang dimaksud dengan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah suatu proses perencanaan,

pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil antarsektor, antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Wilayah Pesisir adalah daerah peralihan antara Ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, sedangkan Pulau Kecil adalah pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km² (dua ribu kilometer persegi) beserta kesatuan Ekosistemnya. Pemanfaatan perairan pesisir diberikan dalam bentuk Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3), yakni hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. HP3 yang dimaksud meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut.

HP3 diberikan dalam luasan dan waktu tertentu dan pemberian HP3 yang dimaksud wajib mempertimbangkan kepentingan kelestarian Ekosistem Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Masyarakat Adat, dan kepentingan nasional serta hak lintas damai bagi kapal asing. HP3 dapat diberikan kepada orang perseorangan warga negara Indonesia, badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia, atau masyarakat adat. HP3 diberikan untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang tahap kesatu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan tahap kedua diperpanjang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan dalam undang-undang ini adalah bahwa ketentuan Pasal 16 sampai dengan Pasal 22-nya tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) disinyalir mempersempit ruang bagi masyarakat pesisir untuk mengakses sumber daya, baik di permukaan laut, badan air maupun di bawah dasar laut. Tidak ada lagi ruang bagi masyarakat pesisir, khususnya nelayan, petani ikan, pelaku UKMK kelautan dan buruh nelayan melakukan aktivitas ekonomi di wilayah pesisir. Semua akses sumber daya kelautan praktis akan dikuasai pemilik modal karenahanya merekalah yang mampu memenuhi segala persyaratan yang diatur dalam undang-undang ini. Masyarakat pesisir yang menjadi semakin miskin hanya bisa menyaksikan eksploitasi dan degradasi sumber daya kelautan dan perikanan serta lingkungan pesisir yang tiada terkendali. Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 ini kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 dimana Pasal 16 sampai Pasal 22 ini juga diubah dan ditambahkan. Namun demikian, perubahan dan penambahan tersebut secara substantif tidak memberikan pengaruh yang signifikan bagi perluasan akses masyarakat pesisir.

Secara sosio-kultural, masyarakat pesisir sangat bergantung terhadap sumber-sumber ekonomi wilayah pesisir di lautan maupun daratan. Di lautan mereka bergantung pada sumber daya kelautan seperti ikan, mangrove, terumbu karang dan rumput laut. Sementara di daratan, mengandalkan sumber daya air, lahan untuk pertanian tanaman pangan, tambak, dan permukiman. Dengan demikian, kedaulatan masyarakat pesisir adalah kedaulatan atas sumber-sumber ekonomi di wilayah tersebut. Kedaulatan tersebut, dengan lahirnya undang-undang sektoral menyebabkan terkikis secara perlahan

namun pasti. Dalam konteks reforma agraria, khususnya *access reform*, Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 jo. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 ini tidak memberikan akses yang luas kepada masyarakat kecil, khususnya masyarakat pesisir untuk mengelola lahan pertanian dan perikanan. Undang-undang ini memberikan akses yang luas kepada investor untuk mengelola wilayah pesisir melalui HP3.

11. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Kemudian yang dimaksud dengan Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Dalam konteks reforma agraria, Undang-Undang PPLH ini adalah salah satu instrumen perundang-undangan yang mendukung pelaksanaan reforma agraria. Undang-Undang PPLH ini menekankan pada perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pengusahaan tanah objek reforma agraria.

Banyaknya undang-undang sektoral yang lahir sebagaimana diuraikan di atas tentunya menimbulkan permasalahan, yakni disharmonisasi dan ketidaksinkronan antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lainnya karena masing-masing undang-undang menciptakan hukumnya sendiri-sendiri. Hal ini terjadi akibat tidak samanya prinsip-prinsip yang digunakan dalam pembentukannya. Hal ini berakibat pada adanya celah hukum yang memungkinkan eksploitasi sumber daya alam serta kemunduran kualitas sumber daya alam, ketidakadilan berupa terpinggirkannya hak-hak masyarakat yang hidupnya terutama tergantung pada akses terhadap sumber daya alam.

IV.3. Norma Agraria Sebagai Suatu Hal Yang Mendasar (*Fundamental Things*)

1. Teori Hak

Hak didasarkan atas martabat manusia dan martabat semua manusia itu sama. Oleh karena itu teori hak sangat cocok dengan suasana pemikiran demokratis. Teori hak sekarang begitu populer karena dinilai cocok dengan penghargaan terhadap individu yang memiliki harkat tersendiri. Karena itu, manusia individual siapapun tidak pernah boleh dikorbankan demi tercapainya suatu tujuan yang lain. Dalam *Black's Law Dictionary*, istilah "*right*" diartikan sebagai berikut:

1. *That which is proper under law, morality, or ethics (know right from wrong);*
2. *Something that is due to a personal by just claim, legal guarantee, or moral principle (the right of liberty);*
3. *A power, privilege, or immunity secured to a person by law (the right to dispose of one's estate)*
4. *A legally enforceable claim that another will do or will not do a given act; a recognized and protected interest the violation of which is a wrong (a breach of duty that infringes on's right);*

5. *The interest, claim, or ownership that one has in tangible or intangible property (a debtor's rights in collateral);*
6. *The privilege of corporate shareholders to purchase newly issued securities in amounts proportionate to their holdings;*
7. *The negotiable certificate granting such a privilege to a corporate shareholder.*³¹⁶

Penentuan dan pengaturan hak bagi subjek hukum menjadi penting dalam hubungannya dengan subjek hukum lainnya karena menyangkut persoalan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Hak dalam hukum benda dikategorikan sebagai benda yang tidak berwujud, mempunyai nilai kegunaan dan karenanya dapat menjadi objek dalam hubungan hukum. Dengan kata lain bahwa hak merupakan bagian dari objek hukum. Hak tidak dapat dipisahkan dari kewajiban, setiap hak yang lahir selalu menimbulkan kewajiban yang tidak saja melekat pada pemegang hak tetapi juga kewajiban bagi pihak lain, antara lain kewajiban untuk menghormati atas hak yang melekat pada seseorang. Dengan demikian, tidak ada hak tanpa kewajiban dan tidak ada kewajiban tanpa hak.³¹⁷

Thomas Hobbes memandang bahwa setiap orang dalam kondisi alamiah (*state of nature*, yakni sebelum ada masyarakat atau negara) memiliki hak untuk hidup, bahwa hak ini selalu terancam oleh kekacauan yang selalu terjadi dalam kondisi alamiah itu, dan orang bersepakat untuk tunduk pada penguasa absolut. Hobbes mengemukakan pandangan bahwa kekuasaan mutlak diperlukan untuk mengatur masalah ini. Rakyat jelata ini harus diambil hatinya melalui kepentingan pribadi masing-masing. Hak-hak pribadi mereka; seperti hak untuk

³¹⁶Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Op.Cit., h. 1347.

³¹⁷Eman I, *Op.Cit.*, h. 108-109.

hidup, hak untuk bebas dari rasa lapar, harus diperhatikan. Para rakyat jelata inilah yang menjadi “subjek hak” dalam pandangan Hobbes saat itu.³¹⁸

Substansi hak dalam pandangan Hobbes tidak lepas dari pandangannya tentang “kontrak sosial” yang ia kemukakan. Bagi Hobbes, dalam kondisi alamiah tidak ada pembatasan atas apa yang menjadi hak orang (dalam hal tak ada sistem kekuasaan semua orang berhak atas segalanya melawan orang lain), tetapi setelah ada kontrak, setiap orang hanya berhak atas apa yang diizinkan oleh hukum. Bahkan hak milik pribadi diperlakukan sebagai hak pasca-kontrak yang diberikan oleh negara atau kelas yang berkuasa. Sementara terkait landasan hak, Hobbes berpandangan bahwa hukum berlandaskan sebuah kesepakatan yang berlaku umum diantara individu-individu yang sederajat, dan keduanya membentuk masyarakat sipil dan memberi legitimasi pada tindakan negara. Semua hak positif berakar dari teori hukum yang didasarkan kekuasaan ini, dan legitimasi dari kekuasaan bersumber dari kesepakatan tersebut.³¹⁹

Paton mengemukakan bahwa dalam hak terkandung unsur perlindungan, kepentingan dan kehendak. Apabila seseorang memiliki sebidang tanah, maka hukum memberikan hak kepadanya dalam arti bahwa kepentingan orang itu mendapatkan perlindungan. Perlindungan itu selain ditujukan pada kepentingan orang tersebut, juga ditujukan pada kehendaknya atas tanah itu. Kehendak yang demikian itu identik dengan kewenangan yang ditimbulkan oleh hukum.³²⁰

³¹⁸ Zulkifli Aspan, *Op.Cit.*, h. 92

³¹⁹ *Ibid*, h. 93-94

³²⁰ Eman I, *Op.Cit.*, h. 109

Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa dalam hak terkandung 4 (empat) unsur, yaitu subjek hukum, objek hukum, hubungan hukum yang mengikat pihak lain dengan kewajiban, serta perlindungan hukum.³²¹ Pendapat lain dikemukakan oleh Fitzgerald yang menyatakan bahwa:

Pada hak terkandung unsur subjek hukum, objek hukum, kewajiban, serta alas hak dengan ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum yakni:

- 1) Hak itu dilekatkan pada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki titel atas barang yang menjadi sasaran dari hak;
- 2) Hak itu tertuju kepada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif;
- 3) Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan. Ini yang disebut sebagai isi hak.
- 4) Perbuatan atau tidak berbuat ditujukan terhadap sesuatu yang menjadi objek hak;
- 5) Setiap hak menurut hukum mempunyai titel, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada pemiliknya.³²²

Menurut John Locke, setiap orang dilahirkan dengan dua hak sekaligus, yakni *Pertama*, hak kebebasan bagi dirinya sendiri. Tak seorang pun berkuasa atasnya, hanya dia yang bebas menggunakannya. *Kedua*, hak mewarisi harta milik ayahnya bersama sanak saudaranya sebelum orang lain. Setiap orang memiliki hak untuk hidup, kebebasan dan memiliki harta, dan dalam kondisi alamiah ia juga memiliki hak untuk menegakan hukum alam demi menghukum, mencegah dan mendapat ganti rugi atas kerugian yang menyimpannya, dan meskipun hak untuk menegakkan ini dilepaskan ketika masuk kedalam masyarakat sipil, hak-hak pribadi yang lain dikelompokkan kedalam hak milik pribadi.³²³

³²¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1991, h. 41. Sebagaimana dikutip dalam Eman I, *Ibid*

³²² Fitzgerald P.J., *Salmond on Jurisprudence*, London, Sweet & Maxwell, 1966, h. 221. Sebagaimana dikutip dalam Eman I, *Ibid*, h. 110.

³²³ Zulkifli Aspan, *Op.Cit.*, h. 96.

2. Konstitusionalisme Agraria

Dalam sistem norma Negara Republik Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam satu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang dan sekaligus pula berkelompok. Suatu norma itu selalu bersumber dan berdasar pada norma dasar (*staatsfundamental norm*), yaitu Pancasila dan UUD NRI 1945. Berdasarkan latar belakang lahirnya Negara tersebut, maka telah memberi arah lahirnya sistem ketatanegaraan nasional, sekaligus memberi bentuk terbangunya sistem hukum nasional.³²⁴ Di zaman sekarang ini hampir tidak ada negara tanpa konstitusi. Ini mengindikasikan bahwa konstitusi merupakan hal yang *urgent* atau substansial dalam negara hukum, dan bahkan ada yang berpendapat bahwa tanpa konstitusi, negara tidak mungkin eksis.³²⁵

Term konstitusi berasal dari bahasa Perancis, yakni "*constituer*" yang berarti membentuk. Dalam konteks ketatanegaraan, konstitusi berarti pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.³²⁶ Dalam pengertian ini, term konstitusi merupakan padanan kata dari *grondwet* (Belanda), *grundgesetz* (Jerman), dan *constitution* (Inggris). Secara teoretis, ada tiga elemen yang harus termuat dalam konstitusi dalam konteks ketatanegaraan, yaitu soal rakyat, teritorial (wilayah geografis), dan pemerintahan.³²⁷ E.C.S. Wade mendefinisikan konstitusi sebagai *a document having a special legal sancity wich*

³²⁴ Suhariningsih, *Tanah Terlantar; Asas dan Pembaharuan Kosep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2009, h. 38.

³²⁵ Max Boli Sabon, *Fungsi Ganda Konstitusi*. Grafiti, Bandung, 1991, h. 44.

³²⁶ Wiryono Prodjonegoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1970, h.10.

³²⁷ Edward Mc.Chesney Sait, *Political Institutions: A Preface*, D.Appleton-Century Company, USA, 1938, h. 311.

*sets out the framework and the principal functions of the organs of government of a state and declare the principles governing the operation of the organs.*³²⁸

K.C Wheare mendefinisikan konstitusi sebagai berikut:

*It (constitution) is used to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government. These rules are partly legal, in the sense that courts of law will recognise and apply them, and partly non-legal or extra-legal, taking the form of usage, understandings, recognize as law but which are not less effective in regulating the government than the rules of law strictly so called.*³²⁹ (Konstitusi digunakan untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan berbagai peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Peraturan-peraturan ini sebagian bersifat legal dalam arti bahwa pengadilan hukum mengakui dan menerapkan peraturan-peraturan tersebut, dan sebagian bersifat *non-legal* atau *ekstra legal* yang berupa kebiasaan, saling pengertian, adat atau konvensi, yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum namun tidak kalah efektifnya dalam mengatur ketatanegaraan dibandingkan dengan apa yang secara baku disebut hukum).³³⁰

Pendapat K.C.Wheare ini mempunyai relevansi dengan pendapat Cheryl Saunder yang mengemukakan bahwa:

Pada prinsipnya ada tiga substansi konstitusi, yaitu:

1. Mengatur secara tegas prinsip-prinsip lembaga pemerintahan (*the principles of government*).
2. Isi dari suatu knstitusi benar-benar merupakan simbol yang signifikan terhadap supremasi hukum dan keadilan.
3. Dalam rangka metode penegakannya (*the method of enforcement*), seberapa jauh hak uji terhadap undang-undang di atur dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar.³³¹

Kemudian J.G. Steenbeek menyatakan pula bahwa substansi konstitusi ada tiga yaitu (1) Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negara; (2) Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;

³²⁸ E.C.S.Wade, *Constitutional Law*. Longman, Green, and Co., London, New York, Toronto, 1968, h. 1.

³²⁹ K.C.Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, London, 1975, h.1. Dikutip dari Zulkifli Aspan, *Op.Cit.*, h. 39.

³³⁰ K.C.Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Moderen*, diterjemahkan oleh Imam Baehaqie dari karya K.C. Wheare, *Moderen Constitution* (Oxford University Press, 1996), Nusa Media, Bandung, Tanpa Tahun., h.1.

³³¹ Cheryl Saunder, *Do They Matter*, *Law Asia Jurnal*, 1996-97, h. 5.

dan (3) Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.³³² Nampaknya para pemikir konstitusi selain menekankan dimensi penentuan, pembagian, dan pembatasan institusi pemerintahan pada apa yang seharusnya dimuat atau diatur tegas dalam suatu konstitusi, juga pada dimensi penegakan konstitusi dan penjaminan proteksi hak asasi manusia atau warga negara. Menurut Lord Bryce ada empat faktor yang mendorong timbulnya UUD pada suatu negara, yakni:

- a. Adanya keinginan para anggota warga negaranya untuk menjamin hak-hak mereka sendiri pada waktu hak-hak itu terancam, dan selanjutnya membatasi tindakan-tindakan dari penguasa di kemudian hari.
- b. Adanya keinginan baik dari pihak yang diperintah maupun dari penguasa sendiri, dengan harapan untuk menjamin rakyatnya dengan jalan menentukan suatu bentuk sistem ketatanegaraan tertentu yang semula tidak jelas dalam bentuk tertentu menurut aturan-aturan yang positif, dengan maksud agar dikemudian hari tidak dimungkinkan adanya tindakan sewenang-wenang dari para penguasa.
- c. Karena keinginan untuk menjamin adanya kerjasama yang efektif dari beberapa negara yang pada mulanya berdiri sendiri-sendiri (yang nantinya akan menjadi negara-negara bagian dari federal). Dengan demikian ada ketegasan mana yang merupakan kewenangan negara bagian dan mana merupakan kewenangan negara federal.
- d. Karena keinginan dari pembentuk negara yang baru untuk menjamin adanya cara penyelenggaraan ketatanegaraan yang pasti dan dapat membahagiakan rakyatnya.³³³

Berdasarkan pendapat Bryce di atas, dapat dikemukakan bahwa Undang-Undang Dasar (UUD) sebagai sumber hukum yang tertinggi mempunyai fungsi:

- a. Untuk menjamin hak-hak para warga masyarakat, terutama warga negaranya, dari tindakan yang sewenang-wenang para penguasa. Di dalam negara hukum modern yang bertipe *welfare state* (negara kesejahteraan), tujuan ini diteruskan dan diperluas, yakni sampai dengan terselenggaranya kepentingan masyarakat, sehingga tidak hanya sekedar terjaminnya perlindungan hukum terhadap hak-hak para anggota masyarakatnya, akan tetapi juga setiap para anggota warga

³³² Sri Soemantry, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1987, h. 51.

³³³ Lihat pendapat Lord Bryce dalam Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, h. 43-44.

- negaranya dapat mengembangkan hak-haknya sebagai manusia pada umumnya yang dapat hidup dengan sejahtera.
- b. Sebagai landasan struktural dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut suatu sistem ketatanegaraan yang pasti yang pokoknya telah digambarkan dalam aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan UUD.³³⁴

Urgensi dan signifikansi konstitusi dalam suatu negara seperti yang dikemukakan di atas mempunyai hubungan dengan gagasan yang muncul pada Abad Pertengahan (*Middle Age*) di Eropa yang disebut konstitusionalisme (*constitutionalism*). Negara yang menganut gagasan ini disebut *constitutional state*. Pada Tahun 1215 di Inggris, para bangsawan Inggris memaksa rajanya – Raja Jhon – untuk mengakui hak-hak mereka seperti pungutan pajak tidak akan dilakukan tanpa persetujuan yang bersangkutan dan tidak ada penangkapan tanpa peradilan. Pengakuan Raja tersebut dimuat dalam Piagam *Magna Charta*. Piagam *Magna Charta* ini di Eropa dan Amerika diakui sebagai awal gagasan konstitusionalisme serta pengakuan terhadap kebebasan dan kemerdekaan rakyat. Piagam *Magna Charta* kemudiandipertegas dalam *Habeas Corpus*. Perkembangan berikutnya, parlemen Inggris sepakat menerima *Bill of Rights*. Gerakan konstitusionalisme di Amerika ditandai dengan terbentuknya konstitusi *Bill of Rights* pada Tahun 1787. Sedangkan di Perancis, aktualisasi gagasan ini ditandai dengan diproklamasikannya suatu deklarasi tentang hak-hak dan kemerdekaan rakyat, yakni *Declaration des droits de l'homme et du citoyen*.³³⁵

Daniel S. Lev menjelaskan bahwa substansi konstitusionalisme adalah proses hukum. Namun hal ini tidak diterjemahkan secara *excessive*. Sentralitas hukum dan proses hukum tidak berarti menegasikan hal-hal lain. Pengaruh kepentingan ekonomi, dukungan elite, dan nilai-nilai rakyat, semuanya ikut

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ Zulkifli Aspan, *Op.Cit.*, h. 43

menentukan dalam komunitas sosial manapun juga walaupun ada prinsip-prinsip berlawanan. Namun, pemerintahan konstitusional pasti memiliki apresiasi atau orientasi pada ketentuan-ketentuan hukum dan prinsip-prinsip umum yang mendasarinya. Orientasi ini tidak hanya tergantung pada lembaga dan peranan yang sesuai, tetapi juga mitos yang diterima secara luas bahwa proses hukum itu mujarab dan bahwa prinsip-prinsipnya berlaku abadi.³³⁶

Walaupun belum terinstitusi secara apik dan tegas disebut sebagai konstitusionalisme, namun dalam sejarahnya, paham konstitusionalisme (*constitutionalism*) pada dasarnya sudah hadir sejak tumbuhnya demokrasi klasik Athena. *Politeia* yang menjadi bagian dari kebudayaan Yunani merupakan embrio lahirnya gagasan konstitusionalisme.³³⁷ Ahli-ahli hukum pada periode Yunani Kuno, seperti Plato, Socrates, dan Aristoteles pun mengakui hadirnya semangat konstitusionalisme dalam praktik ketatanegaraan polis Athena. Aristoteles menyatakan bahwa “*A constitution (or polity) may be defined as the organization of a polis, in respect of its offices generally, but especially in respect of that particular office which is souverign in all issues*”.³³⁸

Andrew Heywood memaknai konstitusionalisme ke dalam dua sudut pandang. Dalam ruang lingkup yang sempit konstitusionalisme dapat ditafsirkan sebatas penyelenggaraan negara yang dibatasi oleh undang-undang dasar. Artinya

³³⁶ Daniel S. Lev. *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 1990, h. 513-514.

³³⁷ Jimly Asshiddiqie (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie IV), *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Pusat Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia (PSHTN FHUI), Jakarta, 2005, h. 1. Dalam istilah *Politeia* mengandung makna “*All the innumerable characteristic which determine that state’s peculiar nature, and these include its whole economic and social texture as well as matters governmental in our narrower modern sense. It is a purely descriptive term, and as inclusive in its meaning as our own use of the world constitution when we speak generally of man’s constitution or of the constitution of matter*”.

³³⁸ *Ibid*, h. 7.

bahwa suatu negara dapat dikatakan menganut paham konstitusionalisme jika lembaga-lembaga negara dan proses politik dalam negara tersebut secara efektif dibatasi oleh konstitusi. Dalam pengertian yang luas, konstitusionalisme adalah perangkat nilai dan manifestasi dari aspirasi politik warga negara yang merupakan cerminan dari keinginan untuk melindungi kebebasan melalui sebuah mekanisme pengawasan, baik internal maupun eksternal terhadap kekuasaan pemerintahan.³³⁹

Menurut William G. Andrews, tiga Konsensus yang menjamin prinsip dasar tegaknya konstitusionalisme pada jaman modern ini adalah sebagai berikut:

1. *The general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government* (kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama).
2. *The basis of government* (kesepakatan tentang the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara).
3. *The form of institutions and procedures* (kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan).³⁴⁰

Jimly Ashiddiqie menguraikan bahwa konsensus yang menjaga tegaknya konstitusionalisme Indonesia adalah lima prinsip dasar Pancasila yang berfungsi sebagai landasan filosofis-ideologis dalam mencapai dan mewujudkan empat tujuan negara. Kelima prinsip dasar tersebut merupakan sila-sila dari Pancasila, sedangkan keempat tujuan negara yang harus dicapai meliputi (1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesai; (2) meningkatkan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan kedilan sosial. Berdasarkan konsensus yang berfungsi sebagai landasan filosofis-

³³⁹ Lihat pendapat Andrew Heywood dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi), Gramedia, Jakarta, 2008, h. 172.

³⁴⁰ Jimly Asshiddiqie IV, *Op. Cit.*, h. 25

ideologis itulah kemudian disusun konstitusi Indonesia yang materi muatannya merupakan cerminan paham konstitusionalisme yang dianut Indonesia.³⁴¹

Dalam konteks keagrariaan, konstitusionalisme agraria yang dimaksud adalah menempatkan konstitusi sebagai dokumen agraria oleh karena di dalamnya berisi mengenai hubungan sosial, ekonomi, politik, dan hubungan hukum antara negara dengan warga negara dalam kaitannya dengan tanah dan sumber daya alam lainnya. Konstitusionalisme agraria berada pada dua perkembangan kajian hukum, yakni kajian hukum konstitusi dan hukum agraria. Di tengah perkembangan kajian hukum konstitusi, konstitusionalisme agraria hadir sebagai suatu ranah baru di tengah kecenderungan semakin luasnya objek kajian hukum konstitusi.

Tradisi untuk menuliskan hubungan keagrariaan di dalam konstitusi merupakan tradisi yang berkembang dalam penulisan konstitusi negara-negara sosialis dan negara-negara yang mengalami dekolonisasi. Konstitusi agraria merupakan refleksi atas relasi agraria yang tidak adil pada masa kolonial yang kemudian diformulasikan ke dalam konstitusi sebagai sebuah cita-cita untuk mewujudkan keadilan agraria. Dalam konteks ini, maka keresahan-keresahan agraria yang terjadi pada masa kolonial bukan saja menjadi inspirasi bagi negara-negara dunia ketiga untuk memperjuangkan kemerdekaan, melainkan juga tercermin di dalam konstitusinya untuk pertama kali.³⁴²

³⁴¹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995, h. 26-27.

³⁴² Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria; Mahkamah Konstitusi Sebagai Arena Memperjuangkan Hak Warga Negara Atas Tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya*, Makalah disampaikan dalam Konferensi Nasional Mahkamah Konstitusi dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara di Jakarta tanggal 18-19 November 2013, h. 4.

Kristalisasi pemikiran dan perjuangan agraria para pendiri negara terlihat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menghendaki bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara (bukan oleh penguasa kolonial maupun swasta) dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Norma itu menandakan bahwa konstitusi Indonesia adalah konstitusi agraria yang menghendaki peran negara dalam mewujudkan keadilan agraria. Bila tanah dan sumber daya alam lainnya belum dapat dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, apalagi karena lahan-lahan potensial diberikan kepada swasta, maka UUD NRI 1945 sebagai konstitusi agraria masih terus dikhianati. Rezim Orde Lama berupaya mewujudkan konstitusi agraria Indonesia dengan mengagendakan *land reform* pada dekade awal 1960-an. Rezim Orde Baru yang menggantikannya membangun jejaring konglomerasi keluarga yang mendominasi penguasaan aset-aset potensial, terutama sumber daya alam. Pada masa reformasi, arus neo-liberalisasi semakin deras. Sejak tahun 1998 sampai 2011 telah ada 24 undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam lainnya hadir yang membuka lebar-lebar kepada investasi dengan kesempatan penguasaan tanah skala besar. Sebanyak 21 jenis izin baru untuk pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya telah diperkenalkan dalam kurun waktu 14 tahun reformasi. Pada kondisi ini rakyat diposisikan untuk berkompetisi dengan perusahaan raksasa tanpa proteksi dan stimulus emansipasi yang memadai.³⁴³

Pembaruan agraria pada masa reformasi masih banyak dipengaruhi oleh investasi asing. Kebijakan agraria yang lahir pada masa reformasi merupakan respon atas kebijakan ekonomi yang berlaku pada rezim sebelumnya yang

³⁴³ Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, Sumber: <http://yancearizona.net/2013/04/10/konstitusionalisme-agraria/>, diakses tanggal 8 Juni 2014

menghambat kompetisi karena terjebak dengan konglomerasi. Politik legislasi pada periode ini ditandai dengan semakin masifnya sektoralisasi pengurusan agraria dengan melahirkan banyak peraturan perundang-undang yang memberikan sejumlah jenis perizinan baru untuk usaha-usaha di bidang keagrariaan. Peraturan perundang-undangan di bidang keagrariaan maupun yang mendukung bidang keagrariaan yang ada sampai saat ini dirasa tidak pernah cukup dan saling bertentangan atau tumpang tindih oleh karena kebijakan sektoralisasi yang akhirnya menciptakan hukum sendiri-sendiri.

Pembaruan agraria tidak bisa dimaknai secara parsial, reforma agraria merupakan satu kesatuan yang utuh antara *landreform*, *accessreform*, dan *regulationreform*. *Landreform* tidak akan lengkap dan tidak akan bermakna tanpa *accessreform* karena distribusi tanah memerlukan juga akses terhadap instrumen penunjang tanah/lahan. Selain itu, *landreform* tanpa *accessreform* akan tetap menimbulkan ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah. *Landreform* dan *accessreform* juga tidak akan lengkap dan tidak akan bermakna tanpa *regulationreform*. Pelaksanaan *landreform* dan *accessreform* harus ditopang oleh regulasi yang kuat agar pelaksanaannya kemudian akan menjadi kewajiban negara dan warga negara secara bersama-sama. Dengan adanya regulasi yang kuat, apalagi jika dijamin dalam konstitusi, maka pada akhirnya akan membuka kesempatan kepada setiap orang (warga negara Indonesia) untuk mengelola tanah dan sumber daya alam.

Seluruh ketentuan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 harus dipahami sebagai satu kesatuan yang bulat dan dengan semangat untuk senantiasa menjadikan UUD NRI 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*living constitution*). Pasal 33 UUD NRI

1945 bertujuan mewujudkan perekonomian nasional yang memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya kepada rakyat. Perekonomian nasional yang berupa usaha bersama yang berasaskan kekeluargaan tidak dapat diartikan lain selain sebagai bagian dari tugas Pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum. Dalam kerangka itu pula, makna “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 itu harus dipahami bukan semata-mata pada bentuk. Hanya dengan pemahaman yang demikian dapat diterima jalan pikiran pembentuk undang-undang bahwa terhadap bidang-bidang dan atau cabang-cabang produksi tertentu memang diperlukan penguasaan oleh negara.

Sebagai konstitusi yang hidup (*living constitution*), Pasal 33 UUD NRI 1945 akan berkembang, tumbuh dan menyesuaikan dengan perkembangan zaman. Modal asing merupakan alternatif terakhir dalam pengusahaan sumber daya alam setelah dimaksimalisasi pengusahaannya oleh dalam negeri melalui koperasi dan atau badan usaha negara. Sebagai konstitusi yang hidup, pemaknaan Pasal 33 UUD NRI 1945 akan selalu dipengaruhi perkembangan sosial, ekonomi, dan politik. Pasal 33 harus mampu dikembalikan pada *khittah*-nya, yakni ekonomi kerakyatan di tengah gencarnya desakan liberalisasi kebijakan ekonomi.

Cara pandang terhadap konstitusi dalam suatu negara, termasuk Indonesia, tidak boleh hanya mempertahankan cara pandang menurut para pembentuk awalnya (*founding fathers*), namun harus bisa diadaptasikan dengan perjalanan suatu bangsa, terutama dalam merespon suatu perubahan yang bersifat drastis dalam tatanan global. Upaya untuk pengadaptasian tersebut dikenal dengan istilah konstitusionalisasi. Dalam *Black's Law Dictionary*, istilah “*Constitutionalization*” diartikan sebagai berikut:

1. *To provide with a constitution (constitutionalize the new government);*
2. *To make constitutional; to bring in line with a constitution; dan*
3. *To make a constitutional question out of (a question of law); to subject (issue, etc.) to the burden of passing constitutional muster.*³⁴⁴

Sergio Febbrini menjelaskan bahwa konstitusionalisasi adalah suatu proses merekonstruksi tatanan konstitusi. Hal ini dapat diidentifikasi pada penegasan Sergio Febbrini yang menjelaskan bahwa “*By constitutionalization i mean a set of arguments, principles and procedures utilized, in a given society and at a given historical period, both to define the nature of the supreme law of the land to promote the strategy of limitation of public powers and of construction of a given constitutional order*”.³⁴⁵ Kemudian Kjartan Oppedal mengartikan bahwa konstitusionalisasi merupakan bentuk institusionalisasi norma hukum tertentu yang dibentuk, diterapkan, dan diinterpretasikan dalam lingkup hierarki tata hukum sebagai suatu keseluruhan sistem hukum.³⁴⁶

Dengan demikian, konsep rekonstitusionalisasi yang dibangun dalam tulisan ini diadopsi penulis dari gagasan Adnan Jamal yang dikonstruksi dari pendapat Sergio Febbrini, Karolina Milewicz, dan Kjartan Oppedal, yakni:

Rekonstitusionalisasi adalah upaya untuk menginstitusionalisasi ulang suatu ide, nilai etis/moral seperti hak asasi manusia atau prinsip tertentu (sistem penyelenggaraan kekuasaan politik dan demokrasi) menjadi bagian elemen dasar konstitusi (tekstual) sebagai norma hukum tertinggi dalam satu kesatuan tata hukum yang bersifat hierarkis dan dipastikan elemen baru konstitusi tersebut diterapkan, dan standar interpretasi konstitusional dalam lingkup hierarki tata hukum sebagai suatu keseluruhan sistem hukum.³⁴⁷

³⁴⁴ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Op.Cit., h. 354.

³⁴⁵ Lihat pendapat Sergio Febbrini dalam Karolina Milewicz, *Emerging Patterns of Global Constitutionalization: Toward a Conceptual Framework*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 16 #2, 2009, h. 421. Dikutip dalam Adnan Jamal, *Konfigurasi Politik dan Hukum Terhadap Hierarki Tata Hukum Indonesia (Studi Terhadap Rekonstitusionalisasi Hak Manusia Atas Akses Energi Sebagai Hak Dasar)*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2014, h. 154.

³⁴⁶ Lihat pendapat Kjartan Oppedal dalam Adnan Jamal, *Ibid*, h. 157.

³⁴⁷ *Ibid*, h. 158.

Dalam konteks keagrariaan, rekonstitusionalisasi norma agraria dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk menginstitusionalisasi ulang ide dan nilai etis/moral hak atas sumber daya agraria menjadi bagian elemen dasar konstitusi (tekstual) sebagai norma hukum tertinggi dalam satu kesatuan tata hukum yang bersifat hierarkis dan dipastikan elemen baru konstitusi tersebut diterapkan, dan standar interpretasi konstitusional dalam lingkup hierarki tata hukum sebagai suatu keseluruhan sistem hukum. Hakikat konstitusionalisme agraria terletak pada adanya wujud konkrit tatanan sosial politik keagrariaan Indonesia dan hukum agraria Indonesia yang membentuk peradabannya.

Perkembangan konstitusionalisme mengikuti perkembangan konstitusi suatu negara pada konteks negara moderen. Paham atau ajaran konstitusionalisme tidak bersifat dogmatis yang absolutis, tetapi bersifat dinamis sesuai dengan perkembangan peradaban suatu bangsa atau negara. Dalam konteks keagrariaan, konstitusionalisme agraria berjalan sesuai dengan perkembangan keagrariaan di Indonesia. Fenomena-fenomena agraria mulai dari yang baik sampai dengan yang buruk mengantar pada suatu pemahaman bahwa hak atas sumber daya agraria merupakan suatu hak asasi oleh karena menyangkut kehidupan dan penghidupan manusia. Dengan demikian, konstitusionalisme agraria mengajarkan bahwa hak atas sumber daya agraria sangat perlu untuk kemudian direkonstitusionalisasi untuk lebih menjamin kesejahteraan rakyat Indonesia. Rekonstitusionalisasi ini dilakukan, selain sebagai jaminan keberlangsungan kesejahteraan rakyat Indonesia, juga untuk membawa Negara Indonesia dalam konteks ketatanegaraan menjadi sebuah negara moderen.

Hak atas sumber daya agraria penulis kategorikan sebagai *fundamental rights* sehingga perlu dilakukan konstitusionalisasi atas sumber daya agraria. Sumber daya agraria adalah sesuatu yang menyangkut kehidupan manusia, tanpa sumber daya agraria, maka manusia akan sulit menjalani hidupnya. Selain itu, eksploitasi yang berlebihan oleh manusia terhadap sumber daya agraria menyebabkan kehidupan manusia menjadi terancam. Oleh karena itu, negara wajib untuk melakukan pembatasan atas eksploitasi sumber daya agraria oleh manusia sehingga negara bisa tetap menjaga ketersediaan sumber daya agraria untuk menungjung kehidupan dan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Menurut Robert Alexy bahwa hak asasi manusia (*human rights*) pada karakter dasarnya adalah soal filosofi dan politik. Dalam konteks fondasi *humanrights* sebagai bagian fondasi *fundamentalrights*, hak asasi manusia bersifat universal, fundamental, abstrak, *moralrights*, dan diniscayakan menegakkannya berdasarkan prioritas dari semua jenis hak.³⁴⁸ Transformasi *human rights* menjadi *fundamental rights* manakala ia telah terinstitusionalisasi dalam proses transformasi ke dalam hukum positif, terutama ketika ia terinkorporasi ke dalam konstitusi sebagai norma hukum tertinggi dalam satu kesatuan tata hukum yang hierarkis (*constitutional*).³⁴⁹ Oleh karena hak atas sumber daya agraria menyangkut kehidupan manusia, maka penulis mengkategorikannya sebagai *human rights* yang kemudian harus dikonstitusionalisasikan untuk menjadi *fundamental rights*.

³⁴⁸ Robert Alexy, *Discourse Theory and Fundamental Rights* dalam Agustin Jose Menendes and Erick Oddvar Erikson (ed), *Arguing Fundamental Rights*, Netherlands, Springer, 2006, h. 39. Sebagaimana dikutip dalam Adnan Jamal, *Ibid*, h. 184.

³⁴⁹ *Ibid*, h. 191.

IV.4. Basis dan Orientasi Konstitusi Modern yang Mengakomodir Norma Agraria Di Dalamnya

1. Konstitusi Moderen yang Berbasis dan Berorientasi Norma Agraria

Konstitusi dalam maknanya yang lebih modern merupakan sebuah dokumen tertulis berisi hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum yang mengatur pemerintahan suatu negara. Konstitusi dalam makna inilah yang saat ini dipraktikan oleh hampir semua negara. Konstitusi sebagai kenyataan hukum, dalam batas tertentu biasanya diberi status lebih tinggi dari pada peraturan-peraturan hukum yang lain dalam sistem ketatanegaraan. Namun demikian, konstitusi bukanlah satu-satunya hukum yang mengatur suatu pemerintahan dan karena itu, konstitusi dapat dipahami secara tepat bila diletakan dalam kaitannya dengan hukum-hukum organiknya, yaitu seperangkat peraturan hukum yang sangat penting yang dibuat sebagai tambahan atau penyesuaian dari peraturan-peraturan yang dimuat dalam konstitusi.

K.C. Wheare mengemukakan bahwa jika dikaji asal muasal konstitusi moderen, konstitusi-konstitusi itu, tanpa kecuali, dalam prakteknya disusun dan diterapkan karena rakyat ingin membuat permulaan yang baru yang berkaitan dengan sistem pemerintahan mereka. Keinginan dan kebutuhan akan sebuah permulaan yang baru juga muncul karena beberapa komunitas yang berdekatan ingin bergabung bersama-sama di bawah sebuah pemerintahan yang baru, atau karena komunitas-komunitas itu terbebas dari kerajaan sebagai akibat dari sebuah peperangan dan sekarang bebas memerintah diri mereka sendiri, atau karena sebuah revolusi menghancurkan masa lalu dan rakyat menghendaki sebuah bentuk pemerintahan yang baru yang berdasarkan asas-asas yang baru, atau karena

kekalahan dalam perang telah menghancurkan kelangsungan hidup pemerintahan dan diperlukan sebuah permulaan yang baru setelah perang. Kondisi putusnya hubungan dengan masa lalu dan perlunya sebuah permulaan yang baru tidaklah sama antara satu negara dengan negara yang lain, tetapi hampir dalam semua kasus di zaman moderen, negara-negara mempunyai konstitusi karena alasan sederhana dan mendasar bahwa mereka ingin memulai lagi dan paling tidak mereka menulis garis besar sistem ketatanegaraan yang mereka usulkan.³⁵⁰

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa konstitusi moderen dapat juga disebut sebagai dokumen sosial (*social document*) atau kontrak sosial dalam pengertian yang lebih teknis. Konstitusi moderen selalu mengatur mengenai hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara. Perilaku ideal yang dituntut oleh norma-norma konstitusi yang berkaitan perlindungan hak asasi manusia tersebut tidak hanya dalam konteks hubungan antara negara dengan warga negara secara vertikal, tetapi juga dalam pengertian yang bersifat lebih horizontal. Misalnya dalam hubungan antar warga masyarakat sendiri, diidealkan adanya kesetaraan dan saling menghormati perbedaan serta sikap anti diskriminasi, kesetaraan dan saling menghormati keanekaragaman pandangan dan keyakinan merupakan hal-hal yang dijamin oleh konstitusi dan harus ditetapkan dalam pergaulan hidup bersama warga masyarakat (*civil society*).³⁵¹

Jadi, jelas bahwa yang dimaksud dengan konstitusi moderen merupakan dokumen sosial atau kontrak sosial antar warga negara atau antara negara dengan warganya yang merupakan keinginan dan kebutuhan akan sebuah permulaan yang

³⁵⁰ K.C. Wheare, *Op.Cit.*, h. 9-10.

³⁵¹ Jimly Asshiddiqie II, *Op.Cit.*, h. 383.

baru dalam hidup bernegara yang memuat mengenai sistem ketatanegaraan, hak asasi manusia, dan hak tiap warga negara.

Konstitusi moderen tidak lagi dapat dipahami dalam pengertian yang sempit, yaitu sebagai dokumen politik atau hanya sebagai konstitusi politik belaka, konstitusi telah berkembang luas sebagai dokumen yang tidak hanya bersifat simbolis dan nominal, melainkan merupakan dokumen yang kandungan isinya sungguh-sungguh diterapkan dalam praktik sehari-hari, baik dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara, kegiatan bermasyarakat, maupun dalam dinamikan kegiatan di dunia usaha. Konstitusi modern bersifat *applicable* atau dapat dan harus dijalankan dalam praktik. Konstitusi negara harus sungguh-sungguh dijalankan dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan, baik di ranah negara, masyarakat, maupun dalam dinamika ekonomi pasar.³⁵²

Konstitualisme di zaman modern ini merupakan suatu konsep yang basis pokoknya adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan Negara.³⁵³ Organisasi yang bernama Negara sangat diperlukan oleh rakyat agar kepentingan mereka dapat terjamin dan teratur. *Consensus* yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan, yakni:

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama.
2. Kesepakatan tentang *rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara.

³⁵² *Ibid*

³⁵³ Jimly Asshiddiqie IV, *Op.Cit.*, h. 25

3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegeraan.³⁵⁴

Pada pokoknya, prinsip konstitualisme modern menyangkut prinsip pembatasan kekuasaan. Konstitualisme mengatur hubungan antara pemerintah dan warga negara dan hubungan antara lembaga pemerintah dengan pemerintah lain. Konstitusi memiliki beberapa fungsi antara lain (1) Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ Negara; (2) Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ Negara; (3) Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dan warga negara; (4) Fungsi pemberi atau sumber pemberi legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan Negara; (5) Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli kepada organ Negara; (6) Fungsi simbolik sebagai pusat upacara; (7) Fungsi pengendalian masyarakat, baik dalam arti sempit hanya dibidang politik maupun arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi; (8) Fungsi perekayasa dan pembaruan masyarakat, baik dalam arti sempit atau dalam arti luas.³⁵⁵ Konstitusi modern berkembang dari dua dasar utama yaitu, nasionalisme dan demokrasi representatif.

Konstitusi modern salah satunya memuat tentang pengelolaan sumber daya alam. Dalam cakupan yang lebih luas, konstitusi modern haruslah memuat norma agraria di dalamnya. Konstitusi yang memuat norma agraria di dalamnya adalah melihat konstitusi dari sudut pandang keagrariaan. Dalam Konstitusi Negara Indonesia, perihal agraria termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Ada dua hal yang menjadi pemaknaan dari pasal tersebut, yakni *Pertama*,

³⁵⁴*Ibid*, h. 26

³⁵⁵*Ibid*, h. 34.

tentang objek penguasaan bahwa bumi, air, dan segala kekayaan di dalam suatu negara merupakan objek yang dikuasai atau menjadi hak suatu negara. *Kedua*, tentang penguasaan itu sendiri bahwa pasal 33 ayat (3) mengatur hubungan penguasaan sumber daya tersebut, yakni terhadap negara dan masyarakat.

Pasal 33 UUD NRI 1945 pada hakikatnya memuat tentang konsep Ekonomi Kerakyatan dan konsep Hak Menguasai Negara. Konsep Ekonomi Kerakyatan yang dimaksud adalah sistem ekonomi yang berasaskan kekeluargaan, kedaulatan rakyat, dan menunjukkan pemihakan yang sesungguhnya pada ekonomi rakyat. Ekonomi Kerakyatan merupakan sistem yang dibangun pada kekuatan ekonomi rakyat, ekonomi kerakyatan merupakan kegiatan ekonomi yang memberikan kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk turut berpartisipasi sehingga dapat terlaksana dan berkembang dengan baik. Jadi Ekonomi Kerakyatan adalah sistem ekonomi yang demokratis yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945. Sedangkan konsep Hak Menguasai Negara yang termaktub dalam UUD NRI 1945 dimaknai bahwa Negara diberi wewenang sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari Bangsa Indonesia untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dan menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang meliputi 5 (lima) fungsi penguasaan negara, yakni fungsi kebijakan (*beleid*), fungsi pengurusan (*bertuurdaad*), fungsi

pengaturan (*regelendaad*), fungsi pengelolaan (*beheerdaad*), dan fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*).

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa reforma agraria adalah salah satu jalan untuk mensejahterakan rakyat. Oleh karena itu, dalam konstitusi seharusnya memuat pasal mengenai kewajiban negara dan warga negara untuk melaksanakan agenda-agenda reforma agraria walaupun pasal tersebut bukanlah pasal yang bersifat permanen, artinya jika kewajiban itu sudah menjadi kebiasaan dan membudaya dalam masyarakat dan pemerintah, maka pasal tersebut dapat dihapus melalui mekanisme amandemen.

Hak untuk mengelola tanah dan sumber daya alam merupakan hak asasi dari setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, maka hak tersebut seyogyanya diatur dan dijamin dalam konstitusi. UUD NRI 1945 hanya memuat tentang Hak Menguasai Negara yang diatur dalam Pasal 33, namun sesungguhnya hal itu belumlah cukup menjamin dan belum mencerminkan hak asasi warga negara Indonesia dalam mengelola tanah dan sumber daya alam yang ada di Indonesia sebagai kekayaan nasional. UUD NRI 1945 seyogyanya memuat tentang hak warga negara untuk mengelola tanah dan sumber daya alam nasional yang tercermin dalam Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPA yang kemudian diistilahkan oleh Boedi Harsono sebagai Hak Bangsa. Hak Bangsa ini berarti bahwa seluruh bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah kepunyaan bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Kata “kepuhyaan bangsa Indonesia” menunjukkan bahwa bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah milik seluruh rakyat Indonesia secara bersama-sama dan sebagai kekayaan

nasional bangsa Indonesia. Dengan demikian, maka rakyat Indonesia mempunyai hak untuk mengelola bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.³⁵⁶ Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.³⁵⁷ Pengelolaan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berkaitan erat dan merupakan bagian atau isi dari hak untuk hidup. Walaupun dalam UUD NRI 1945 telah diatur hak untuk hidup³⁵⁸, hak untuk pemenuhan kebutuhan dasar³⁵⁹, dan hak hidup sejahtera lahir dan batin³⁶⁰, namun UUD NRI 1945 seyogyanya mengatur pula hak warga negara untuk menggunakan dan memanfaatkan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Makna Hak Bangsa sebagaimana dijelaskan sebelumnya menurut

³⁵⁶ Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

³⁵⁷ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

³⁵⁸ Pasal 28A UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.

³⁵⁹ Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

³⁶⁰ Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh layanan kesehatan”.

penulis memuat hak warga negara untuk menggunakan dan memanfaatkan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dengan adanya Hak Bangsa tersebut, maka dengan sendirinya akan menjamin secara konstitusional kesempatan yang sama kepada setiap orang (warga negara Indonesia) untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah dan sumber daya alam atau sumber daya agraria Indonesia.

Reforma agraria akan membawa Indonesia berdaulat pangan. Agar bisa berdaulat pangan, pertama-tama petani sebagai pelaku utama harus berdaulat. Petani akan berdaulat jika mereka memiliki tanah, bukan bertindak sebagai buruh atau penggarap. Oleh karena itu, untuk menjamin tegaknya kedaulatan pangan, akses kontrol petani kecil terhadap sumber daya produksi penting (tanah, air, benih, teknologi, dan finansial) harus dijamin lewat reforma agraria. Selain itu, kedaulatan pangan akan tegak jika petani terlindungi dari sistem perdagangan yang tidak adil. Dalam lingkup lingkungan sosial ekonomi, Negara perlu menjamin struktur pasar yang menjadi fondasi pertanian, baik pasar domestik maupun pasar dunia. Petani juga perlu perlindungan atas berbagai kemungkinan rugi akibat bencana alam. Intinya adalah bahwa semua yang menambah biaya eksternal petani, menurunkan harga riil produk pertanian, dan struktur yang menghambat kemajuan pertanian memerlukan landasan hukum yang kuat agar perlindungan petani bisa dilaksanakan sebagai kewajiban negara.³⁶¹

Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani merupakan langkah maju agar upaya perlindungan dan pemberdayaan petani mencapai sasaran yang maksimal.

³⁶¹ Khudori, *Reforma Agraria dan Presiden Baru*, Harian Kompas edisi Hari Senin Tanggal 23 Juni 2014, h. 7.

Reforma agraria memiliki tujuan yang sejalan dengan perubahan mental bangsa dengan mengubah susunan masyarakat dari struktur masyarakat warisan feodalisme dan kolonialisme menjadi susunan masyarakat yang lebih merata, demokratis, adil dan sejahtera. Tanpa reforma agraria sebagai fondasi, maka kita akan terus mengulangi dan melestarikan kesalahan masa lalu, yaitu dengan membangun Indonesia di atas kerapuhan dengan memaksakan diri membangun kemewahan di atas kemiskinan, kerapuhan, dan ketimpangan. Pelaksanaan reforma agraria dapat ditempuh melalui beberapa langkah, yakni:

1. Pembentukan Badan Pelaksana atau Komite Nasional Pembaruan Agraria yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden untuk menyelesaikan konflik agraria.
2. Melalui Reformasi Kelembagaan dengan membentuk Kementerian Agraria yang bertanggung jawab dan berwenang atas pengurusan sumber-sumber agraria, seperti pertanahan, pertanian, kehutanan, kelautan dan pertambangan.
3. Membentuk Badan Pelaksana Reforma Agraria yang akan menjalankan program tanah untuk petani tak bertanah, petani gurem dan masyarakat miskin lainnya dan program pendukung reforma agraria seperti (a) membangun infrastruktur pendukung reforma agraria, (b) melaksanakan penyuluhan pertanian dan penyediaan alat-alat pertanian, (c) membangun industri bibit, pupuk, pestisida; (d) pengadaan bank dan koperasi; (e) Merevitalisasi Bulog untuk menjaga harga pasar; (f) penyediaan pasar dalam

negeri; (f) pengetatan impor dan ekspor pangan, dan (g) pembatasan investasi asing pada pertanian dan perkebunan.³⁶²

Indonesia dapat dikatakan hampir tidak memiliki masalah ketersediaan sumber daya alam dan kuantitas penduduk sebagai basis perekonomian. Hanya saja karena manusia diposisikan sebagai barang ekonomi membuat Indonesia tidak mampu menjaga dan memanfaatkan beragam kekayaannya, bahkan menjadi penyebab keterpurukan bangsanya sendiri. Masalahnya adalah model pembangunan ekonomi yang dijalankan itu tidak mengarah dan berakar pada kebudayaan Indonesia. Kemajuan yang dicapai tidak memegang peranan dan tidak memupuk kepercayaan diri. Indonesia perlu memandang pembangunan ekonomi dalam rangka kebulatan kehidupan bangsa atau dalam kerangka kebudayaan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, untuk Indonesia menjadi negara maju dan negara yang kuat, maka harus dilakukan revolusi. Revolusi yang dimaksud adalah dimulai dari revolusi agraria melalui pelaksanaan reforma agraria secara kuat dan optimal.

2. Reformasi Regulasi Dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional

Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya bahwa dalam reforma agraria, ada dua hal yang diperhatikan, yakni akses ke tanah/lahan dan akses ke instrumen penunjang tanah/lahan. Akses ke tanah/lahan merupakan konsep *landreform*, sedangkan akses ke instrumen penunjang lahan/tanah merupakan konsep *access reform*. Program *Land reform* dan *access reform* ditunjang oleh beberapa peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya.

³⁶² Galih Andrianto, *Reforma Agraria; Wujud Nyata Trisakti Kemerdekaan*, sumber: <http://politik.kompasiana.com/2014/06/02/reforma-agraria-wujud-nyata-trisakti-kemerdekaan-656247.html>, diakses tanggal 3 Juni 2014.

Kemudian terdapat pula beberapa peraturan perundang-undangan lainnya yang beraviliasi dengan reforma agraria, yakni undang-undang yang bersifat sektoral yang juga telah dipaparkan sebelumnya.

Peraturan perundang-undangan tersebut ada yang mendukung reforma agraria dan ada pula yang kurang mendukung reforma agraria. Kurang mendukungnya beberapa peraturan perundang-undangan disebabkan oleh karena terdapat pertentangan atau tumpang tindih antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. Hal ini sangat tampak jelas pada undang-undang yang bersifat sektoral. Kehadiran undang-undang sektoral ini kemudian bertolak belakang –utamanya– dengan semangat UUPA.

Tabel 2
Perbandingan Pengaturan Dalam Undang-Undang Sektoral

NO	UNDANG-UNDANG	PERMASALAHAN KRITIK DAN KOREKSI	SOLUSI
1	UU No 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH).	UU ini menggantikan UU No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (PLH). Undang-undang ini menjadi rujukan utama dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. UU ini adalah salah satu UU yang mendukung pelaksanaan reforma agraria, hanya saja UU ini bertolak belakang dengan beberapa UU seperti Migas dan UU Minerba.	UU ini harus dijadikan salah satu rujukan utama dalam segala kegiatan yang menyangkut sumber daya agraria.
2	UU No 7 Tahun 2004 Tentang Sumber daya Air	Menjadi peraturan pendukung Reforma Agraria, khususnya access reform yang khusus mengatur masalah pengelolaan sumber daya air dan pemanfaatannya. UU ini mengatur tentang pengelolaan pemeliharaan dan pelestarian sumber daya air. Banyak kalangan yang menilai bahwa ini adalah usaha untuk mengubah sumber daya air sebagai sumber daya publik menjadi sumber daya privat. Hal ini tampak pada Pasal 7, Pasal 9, Pasal 11 ayat (3), Pasal 40 ayat (4), dan Pasal 49 yang mana Dalam pasal-pasal tersebut membuka peluang bagi pihak swasta untuk melakukan pengelolaan sumber daya air yang seharusnya pengelolaan itu tidak bisa diserahkan kepada pihak lain kecuali pemerintah dan atau pemerintah daerah. Oleh karena itu perlu merevisi pasal Pasal 7, Pasal 9, Pasal 11 ayat (3), Pasal 40 ayat (4), dan Pasal 49.	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 7 dihapus karena memungkinkan penguasaan sumber daya air selain dari Negara. - Pasal 9 dihapus dan menghilangkan hak guna usaha air. - Revisi pasal 11 ayat (3) dimana keterlibatan dunia usaha yang seluas-luasnya ditiadakan. - Revisi pasal 40 ayat (4) dimana keterlibatan badan usaha swasta dalam penyelenggaraan pengembangan sistem penyediaan air minum ditiadakan. - Pasal 49 ayat (4) perlu direvisi dimana dalam pasal ini harus menegaskan bahwa perusahaan air untuk negara lain hanya boleh dilakukan oleh pemerintah melalui kementerian atau institusi yang berwenang untuk itu dan tidak boleh dilimpahkan ke pihak swasta.
3	UU No 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan, Mineral dan Batu Bara	UU ini Menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang mengatur segala hal tentang kegiatan pertambangan,	Revisi UU ini harus memberikan kesempatan yang besar kepada rakyat Indonesia, termasuk masyarakat

		<p>mineral dan batu bara. Dalam kaitannya dengan access reform, UU ini memungkinkan pengelolaan sumber daya alam kepada pihak swasta dalam bentuk investasi. Bahkan dalam implementasinya, pengelolaan sumber daya alam lebih diberikan kepada pihak asing untuk melakukannya. Antara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dengan UUPA terdapat ketidakkonsistenan. Tumpang tindih di antara kedua undang-undang ini berada pada pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat dan hak ulayatnya. Padahal, pengaturan mengenai hak ulayat ini dianggap penting karena lokasi kegiatan terkait pertambangan mineral dan batu bara banyak dilakukan di luar Pulau Jawa sehingga besar kemungkinan lokasi tersebut berbenturan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat. Akibat hal ini, masyarakat mengalami kerugian yang besar, seperti kehilangan tanah pertanian, perkarangan, akses ke hutan, tanah bersama, kehilangan bangunan, kehilangan pendapatan dan sumber penghidupan, serta berujung pada kehilangan kehidupan.</p>	<p>hukum adat untuk mengelola sumber daya alam Indonesia dan meminimalisir Investasi asing. Catatan penting di sini adalah bahwa pemerintah harus membatasi dominasi pemilik modal besar dalam usaha pertambangan mineral dan batu bara ini.</p>
4	UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi	<p>Undang-undang ini mencabut ketentuan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. UU ini mengatur tentang energi panas bumi. Ketentuan mengenai lahan kegiatan usaha panas bumi ini, jika dikaitkan dengan akses terhadap sektor pertanian, maka undang-undang ini pada hakikatnya memberikan akses kepada masyarakat/ petani terhadap lahan pertanian karena salah satu perusahaan panas bumi digunakan untuk kegiatan agrobisnis yang dapat membantu kemajuan sektor pertanian. Selain itu, undang-undang ini juga tetap memberikan akses kepada masyarakat adat untuk tetap mengelola tanah dan bahkan melakukan kegiatan usaha panas bumi.</p>	<p>UU ini masih bisa dipertahankan dengan catatan bahwa pengelolaan sumber daya panas bumi harus dilakukan oleh Negara, tidak kepada pihak asing atau pemilik modal yang besar.</p>
5	Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang	<p>UU ini mengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. UU ini sejatinya menjadi instrumen pendukung pelaksanaan reforma agraria oleh karena undang-undang ini mengatur pola pemanfaatan ruang. Untuk mendukung pelaksanaan reforma agraria yang notabene akan mulai dilaksanakan di wilayah pedesaan, maka undang-undang penataan ruang ini harus mampu mengakomodir strategi dan pola pemanfaatan ruang dan kawasan desa. Kawasan perdesaan ini di kehidupan nyata merupakan daerah yang dominan berupa pertanian, perkebunan, kehutanan, dan juga industri berbasis sumber daya yang ada. Secara fisik kawasan perdesaan juga mempunyai kedekatan dengan Kawasan lindung, sehingga diduga akan ada intraksi antara kedua wilayah ini. Jika ada intraksi maka hendaknya penduduk di kawasan perdesaan juga ikut dalam mengawal kawasan tersebut. Selain itu, UU ini banyak bersinggungan dengan masalah lingkungan hidup. Carut marut masalah penataan ruang, baik di kawasan perkotaan maupun pedesaan juga turut memberikan kontribusi terhadap kerusakan/pencemaran lingkungan hidup; tanah, air, udara, dan laut. Konsepsi penataan ruang kadang hanya demi keuntungan ekonomis dan politis serta tidak jarang mengabaikan aspek lingkungan hidup. UUPPLH kurang dijadikan rujukan dalam penataan konsep tata ruang yang seharusnya ia menjadi rujukan utama. Tidak semata alasan ekonomi sehingga mengabaikan lingkungan hidup.</p>	<p>Perlu untuk merevisi UU ini dengan memasukkan strategi dan pola pemanfaatan ruang dan kawasan desa dalam rangka menunjang pelaksanaan reforma agraria. Selain itu, dalam UU ini juga perlu menegaskan bentuk perlindungan lingkungan hidup dalam penataan ruang.</p>
6	UU No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan	<p>UU ini menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Eksploitasi hutan dengan izin usaha pertambangan atau izin usaha lainnya telah turut berkontribusi dalam merusak ekosistem hutan sebagai penyangga paru-paru bumi. Kawasan hutan kerap dijadikan komoditas bisnis bertujuan ekonomi dan politis. Aspek keseimbangan lingkungan kurang diperhatikan.</p>	<p>- Perlu untuk merevisi UU ini dengan menyinkronisasikannya dengan UU Pertambangan, UU Penataan Ruang, dan UUPPLH. Walaupun sudah ada revisi UU ini melalui UU No. 19 Tahun 1004 tetapi UU No. 19 Tahun 2004 ini</p>

		Selain itu, antara UU Kehutanan dengan UUPA juga terjadi ketidakkonsistenan. Tumpang tindih di antara kedua UU ini terlihat pada klasifikasi status tanah. UUPA mengklasifikasikan tanah menjadi tiga entitas, yaitu tanah negara, tanah ulayat, dan tanah hak. Sedangkan dalam UU Kehutanan tidak mengakui adanya hutan adat yang sejatinya merupakan bagian dari hak ulayat masyarakat hukum adat. UU Kehutanan hanya mengenal dua jenis hutan, yaitu hutan negara dan hutan hak. Ironisnya karena dalam UU Kehutanan tetap mengakui dan menentukan persyaratan keberadaan masyarakat hukum adat. UU Kehutanan tidak mengakui hutan adat, tetapi mengakui subjeknya. Dalam kaitannya dengan reforma agraria, khususnya <i>access reform</i> , UU Kehutanan ini tidak membuka akses kepada petani, baik akses ke tanah maupun akses ke instrumen penunjang tanah/lahan. Dalam hal akses ke lahan/tanah, UU Kehutanan tidak memberikan ruang kepada petani untuk membuka lahan pertanian. Untuk melakukan alih fungsi lahan hutan menjadi lahan pertanian diperlukan pengurusan izin yang berbelit-belit.	masih lemah. Misalnya pertambangan dalam hutan lindung, hal ini masih tetap dimungkinkan terjadi. Seharusnya usaha pertambangan di dalam kawasan hutan lindung sudah tidak diperbolehkan, apapun bentuknya. - UU Kehutanan harus mengatur mengenai kemungkinan untuk alih fungsi kawasan hutan menjadi lahan pertanian apabila kawasan hutan tersebut sudah tidak produktif lagi. Penilaian produktif atau tidaknya suatu kawasan hutan ditentukan oleh pemerintah melalui tim yang dibentuk untuk itu. Catatan penting di sini adalah bahwa proses alih fungsi tersebut dilakukan untuk pelaksanaan reforma agraria.
7	Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	Mengatur kegiatan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Menjadi peraturan pendukung reforma agraria, dengan khusus mengatur tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Antara UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dengan UUPA juga terjadi ketidakkonsistenan. Tumpang tindih di antara kedua undang-undang ini ada pada pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat. UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya tidak mengatur peran masyarakat adat dalam konservasi sumberdaya alam dan ekosistem walaupun mereka memiliki kearifan lokal dalam memelihara sumberdaya alam dan ekosistemnya.	Revisi atas UU ini perlu dilakukan dengan memasukkan unsur masyarakat hukum adat di dalamnya. Perlu untuk mengatur peran serta masyarakat adat sehingga masyarakat adat juga memiliki akses terhadap sumber daya alam.
8	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi	UU ini menggantikan Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1962 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara. Dalam kaitannya dengan reforma agraria, UU ini memungkinkan pengelolaan sumber daya alam oleh pihak asing. Bahkan dalam implementasinya, pengelolaan sumber daya alam lebih diberikan kepada pihak asing untuk melakukannya. Selain itu, UU ini banyak bersinggungan dengan masalah lingkungan hidup. Juga banyak berkontribusi terhadap kerusakan/pencemaran lingkungan hidup; tanah, air, udara, laut. Kegiatan eksplorasi minyak dan gas bumi cenderung semata-mata mengejar keuntungan ekonomis dan politis serta tidak jarang mengabaikan aspek lingkungan hidup. Masalah lainnya adalah alih fungsi lahan pertanian yang kemudian berimbas pada beralihnya mata pencaharian masyarakat dari sektor pertanian ke sektor pertambangan.	UU ini perlu direvisi dimana dalam rangka reforma agraria, alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan pertambangan tidak boleh dilakukan. Selain itu, revisi UU ini juga harus memasukkan bentuk perlindungan terhadap lingkungan hidup. Selain itu, revisi UU ini juga harus memberikan kesempatan yang besar kepada rakyat Indonesia untuk mengelola sumber daya alam Indonesia dan meminimalisir Investasi asing. Catatan penting di sini adalah bahwa pemerintah harus membatasi dominasi pemilik modal besar dalam usaha pertambangan minyak dan gas bumi ini.
9	UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan	UU ini mengatur tentang semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari pra-produksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran yang dilaksanakan dalam suatu sistem bisnis perikanan. Sektor pertanian dan perikanan merupakan sektor yang saling berhubungan erat satu sama lainnya. Jika dikaitkan dengan <i>access reform</i> , dapat dikatakan bahwa UU Perikanan ini dapat mendukung pelaksanaan reforma agraria di Indonesia.	UU ini bisa dipertahankan dengan catatan bahwa bisnis perikanan ini harus dikendalikan oleh Negara. Kesempatan dalam usaha bisnis perikanan harus diberikan kepada rakyat Indonesia dan tidak boleh diberikan kepada pihak asing. Catatan penting di sini adalah bahwa pemerintah harus membatasi dominasi pemilik modal besar dalam usaha bisnis perikanan ini.

10	UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan	Undang-undang ini mengubah dan menggantikan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan. UU ini masih membuka peluang terhadap investor asing dan pemilik modal besar untuk berusaha di bidang perkebunan. Tetapi, UU ini juga menekan dominasi pemodal besar dan investor asing untuk mendominasi usaha perkebunan. Hal ini tampak dengan diaturnya luas maksimum dan minimum lahan perkebunan yang dapat dimiliki oleh perusahaan perkebunan. Hanya saja UU ini tidak menegaskan luas lahan yang dapat dimiliki oleh perusahaan perkebunan. Mengenai luas lahan tersebut akan diatur dalam bentuk peraturan pemerintah. UU ini juga memberikan perhatian besar kepada pelestarian lingkungan hidup dan penataan ruang. UU ini haruslah menjadi instrumen perundang-undangan yang mendukung pelaksanaan reforma agraria karena di dalamnya mengatur tentang kesempatan bagi masyarakat untuk berusaha di bidang perkebunan.	Revisi terhadap UU ini perlu dilakukan dengan memasukkan ketentuan mengenai luas maksimum dan minimum lahan perkebunan yang dapat dimiliki oleh perusahaan perkebunan. luas lahan tersebut harus dipertegas dalam UU ini.
11	UU No. 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil jo. UU No. 1 Tahun 2014	UU ini telah direvisi menjadi UU No. 1 Tahun 2014. UU ini mengatur tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Permasalahan dalam undang-undang ini adalah bahwa ketentuan pasal 16 sampai dengan pasal 22 tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) disinyalir mempersempit ruang bagi masyarakat pesisir untuk mengakses sumber daya, baik di permukaan laut, badan air maupun di bawah dasar laut. Tidak ada lagi ruang bagi masyarakat pesisir, khususnya nelayan, petani ikan, pelaku UKMK kelautan dan buruh nelayan melakukan aktivitas ekonomi di wilayah pesisir. Semua akses sumber daya kelautan praktis akan dikuasai pemilik modal karena hanya merekalah yang mampu memenuhi segala persyaratan yang diatur dalam UU ini. Masyarakat pesisir yang menjadi semakin miskin hanya bisa menyaksikan eksploitasi dan degradasi sumber daya kelautan dan perikanan serta lingkungan pesisir yang tiada terkendali.	Dalam rangka reforma agraria, UU ini perlu direvisi, khususnya terhadap Pasal 16 sampai dengan pasal 22. UU ini harus direvisi dan diarahkan kepada pemberian akses yang luas terhadap masyarakat pesisir untuk mengelola wilayah pesisir. Pemerintah harus menekan dominasi pemilik modal besar yang akan menguasai wilayah pesisir dengan pemberian HP3. UU ini harus mengatur mengenai akses masyarakat pesisir terhadap lahan dan instrumen penunjangnya untuk melakukan kegiatan usaha di wilayah pesisir.

Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2014

Aan Seidman memperkenalkan cara mengidentifikasi dan memecahkan masalah hukum melalui suatu konsep yang dikenal dengan ROCCIPI (*rule, opportunity, capacity, communication, interest, process, dan ideology*).³⁶³ ROCCIPI ini merupakan identifikasi tentang tujuh indikator dan atau faktor yang harus diperhatikan secara cermat karena kerap kali menimbulkan masalah dalam berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Ketujuh indikator dan atau

³⁶³ Aan Seidman, *et.al.*, *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, First Published, Kluwer Law International, London, 2001, h. 95. Sebagaimana dikutip dalam Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, h. 315. Lihat juga dalam Local Government Support Program, *Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah Buku Pegangan untuk DPRD*, Publikasi ini didanai oleh the United States Agency for International Development (USAID), Jakarta, 2007, hlm 17-19. Dikutip dari Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*, Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Nomor 3 Volume 18 Juli 2011, h. 354-355.

faktor tersebut kemudian dibedakan atas indikator atau faktor subjektif dan indikator atau faktor objektif. Indikator atau faktor subjektif adalah *interest* dan *ideology*, sedangkan indikator atau faktor objektif adalah *rule*, *opportunity*, *capacity*, *communication*, dan *process*. Dua hal yang termasuk indikator atau faktor subjektif harus benar-benar mendapat perhatian dan diperhitungkan secara matang sebab setiap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan *ideology* dan *interest* biasanya menimbulkan pro dan kontra serta suasana panas. Ketujuh indikator atau faktor tersebut, dalam kaitannya dengan reforma agraria dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. *Rule* (peraturan); merupakan faktor yang menyatakan bahwa orang berperilaku tidak hanya dalam satu peraturan, tetapi dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang saling terkait. Oleh sebab itu, pembuatannya harus selalu mengingat peraturan perundang-undangan lain yang mungkin ada kaitannya, baik vertikal maupun horizontal. Pembuat peraturan perundang-undangan harus paham apa yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan lain. Jika ini diabaikan, maka bisa timbul penolakan bahkan digugat secara hukum untuk dibatalkan melalui *judicial review*. Berdasarkan pemaparan sebelumnya dan berdasarkan tabel di atas, terdapat beberapa permasalahan dalam regulasi yang terkait dengan reforma agraria, khususnya *access reform*. Tampaknya masalah yang timbul dari peraturan perundang-undangan tersebut oleh karena pembuat undang-undang tidak memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lainnya yang berkaitan dengan yang dibahasnya sehingga menimbulkan konflik norma. Inilah yang terjadi pada undang-undang yang bersifat sektoral dimana masing-masing undang-undang berdiri sendiri dan menciptakan

hukumnya sendiri-sendiri oleh karena undang-undang yang satu menafikkan undang-undang yang lain. Oleh karena itu, reformasi regulasi sangat penting dan perlu untuk dilakukan untuk melakukan sinkronisasi, harmonisasi dan sinergitas terhadap peraturan perundang-undangan terkait reforma agraria.

2. *Opportunity* (Kesempatan). Faktor ini adalah faktor lingkungan (eksternal) dari pihak-pihak yang akan dituju yang juga harus diketahui secara jelas sehingga memungkinkan mereka berperilaku sesuai dengan perintah atau larangan peraturan perundang-undangan. Faktor ini menuntut pembuat undang-undang memahami tentang konfigurasi dan keadaan riil masyarakat karena hukum yang tidak berpijak pada realitas sosial tidak akan dapat bekerja secara efektif. Dalam konteks reforma agraria, kesempatan masyarakat Indonesia untuk mengakses sumber daya agraria di Indonesia masih tertutup. Kesempatan itu hanya terbuka luas kepada pemilik modal (utamanya pemodal besar) dan investor asing. Dapat dikatakan bahwa pembuat undang-undang yang terkait reforma agraria tidak memperhatikan kondisi masyarakat Indonesia sehingga yang terjadi adalah bahwa kesempatan untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber daya agraria bagi rakyat Indonesia masih tertutup, tetapi terbuka luas kepada pemilik modal (utamanya pemodal besar) dan investor asing. Peraturan perundang-undangan yang ada lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi semata, tidak berorientasi pada pemenuhan kebutuhan rakyat Indonesia dan peningkatan kesejahteraan rakyat.
3. *Capacity* (Kemampuan). Faktor ini terkait dengan ciri-ciri pelaku (internal) yang mungkin punya masalah yang bisa mendorong mereka atau menyulitkan mereka atau tidak memungkinkan mereka untuk menaati peraturan perundang-

undangan. Unsur ini terdiri dari: (a) apakah para pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang ada? dan (b) berperilaku sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang yang ada. Dalam konteks reforma agraria, masyarakat Indonesia pada dasarnya memiliki kemampuan untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang ada. Masyarakat Indonesia sesungguhnya memiliki kemampuan untuk mengelola sumber daya alam Indonesia. Hanya saja penginterpretasian dan pengimplementasian peraturan perundang-undangan yang ada yang menutup kemungkinan bagi masyarakat untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alam Indonesia.

4. *Communication* (komunikasi). Faktor ini adalah faktor peran pihak yang berwenang atau aparat dalam mengambil langkah-langkah, apakah sudah memadai atau belum untuk mengomunikasikan peraturan perundang-undangan kepada pihak yang dituju. Untuk berlakunya peraturan itu, maka pihak yang dituju harus mendapatkan informasi yang jelas. Komunikasi dan publikasi melalui media massa menjadi sangat penting. Faktor ini menjelaskan bahwa ketidaktahuan seorang pelaku peran tentang undang-undang dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Dalam konteks reforma agraria, peraturan perundang-undangan yang terkait dan menunjang reforma agraria harus dikomunikasikan dengan baik kepada seluruh elemen yang ada.
5. *Interest* (kepentingan). Faktor ini terkait dengan pandangan tentang manfaat bagi pelaku peran (pembuat undang-undang maupun yang dituju). Reforma agraria adalah kepentingan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, Negara melalui pemerintah dan seluruh komponen bangsa harus bekerjasama dalam setiap

prosesnya. Hubungan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat serta *stakeholders* dalam bentuk *checks and balances* sangat diperlukan untuk mengoptimalkan program reforma agraria.

6. *Process* (proses). Faktor ini adalah prosedur bagi pelaku peran untuk memutuskan apakah akan memenuhi atau tidak akan mematuhi terhadap peraturan perundang-undangan. Dari faktor ini terkandung juga suatu keharusan agar pembentukan peraturan perundang-undangan dibentuk melalui prosedur dan mekanisme yang berlaku untuk itu yang jika tidak diperhatikan produknya dapat terkena pengujian yudisial (*judicial review*) secara formal. Dalam suatu proses, orang-orang biasanya memutuskan sendiri apakah akan mematuhi peraturan atau tidak. Dalam konteks reforma agraria, seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat, dan *stakeholders*) mau tidak mau harus mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga proses pelaksanaan reforma agraria dapat berjalan dengan baik.
7. *Ideology* (ideologi). Faktor ini terkait dengan masalah yang lebih luas cakupannya yakni nilai, sikap, selera dan bahkan mitos-mitos serta asumsi-asumsi tentang dunia, agama, kepercayaan, politik, sosial, dan ekonomi. Faktor ini berisi apakah nilai-nilai, kebiasaan dan adat-istiadat yang ada cukup mempengaruhi pemegang peran untuk bertindak sesuai atau bertentangan dengan aturan yang ada? Dalam konteks reforma agraria, ideologi yang harus ditanamkan adalah ideologi Pancasila. Ideologi pancasila harus tercermin dalam setiap peraturan perundang-undangan yang menunjang pelaksanaan reforma agraria dan juga dalam implementasinya sehingga peraturan

perundang-undangan yang dihasilkan adalah peraturan yang pro-rakyat dan pro-kaum marginal.³⁶⁴

Berdasarkan pemaparan di atas menunjukkan bahwa reformasi regulasi sangat perlu untuk dilakukan dalam rangka pembaruan hukum agraria nasional guna menunjang pelaksanaan program reforma agraria di Indonesia. Kebijakan di bidang keagrariaan harus mengarah dari yang imparsial dan memihak pemodal atau kapitalis ke arah yang lebih pro-rakyat dan pro-petani atau kaum marginal. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 memperlihatkan dengan jelas ke arah mana pembaruan hukum agraria nasional harus direalisasikan. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 adalah untuk menindaklanjuti Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 yang menekankan langkah-langkah yang harus dilakukan.³⁶⁵

Langkah-langkah yang dimaksud sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 adalah:

- a. Penyusunan Rancangan Undang-undang Penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.
- b. Pembangunan sistim informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi :
 - 1) Penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/pemerintah/pemerintah daerah di seluruh Indonesia;
 - 2) Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan pemilikan tanah, yang dihubungkan dengan *e-government*, *e-commerce* dan *e-payment*;
 - 3) Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan landreform dan pemberian hak atas tanah;
 - 4) Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistim informasi geografi, dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi, dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

³⁶⁴ Moh. Mahfud MD., *Ibid*, h. 315-317. Juga dalam Jazim Hamidi, *Ibid*.

³⁶⁵ Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 447-448

Reformasi regulasi adalah kebutuhan yang mendesak yang harus dilakukan dalam rangka reforma agraria karena implikasinya sangat luas terhadap stabilitas keamanan dan keadilan dalam kerangka kesejahteraan. Implikasi kebijakan memberi panduan bagi upaya yang harus dilakukan oleh semua pihak yang terlibat dan terkait serta berkepentingan terhadap isu-isu agraria sehingga tercipta langkah-langkah strategis sebagai berikut:

- a. Melaksanakan *land reform* dan *accessreform* sehingga dapat memberikan akses kepada masyarakat dalam hal redistribusi kesejahteraan dengan tetap mengutamakan prinsip *lawbased*, *peaceful* dan *sustainable*, serta sejalan dengan sistem politik, tata ruang, lingkungan dan kewenangan, seperti kebijakan alokasi tanah bagi rakyat termiskin sesuai prinsip tanah untuk keadilan dan kesejahteraan.
- b. Mempertegas kedudukan UUPA sebagai peraturan induk pengelolaan agraria. Pemerintah harus mengambil peran utama dalam pelaksanaan reforma agraria dan dalam pelaksanaannya perlu terlebih dahulu melakukan penertiban sistem administrasi agraria dengan mengacu kepada makna filosofis, khususnya pasal 1 sampai dengan pasal 15 UUPA.
- c. Melakukan harmonisasi aspek politik, hukum dan peraturan perundang-undangan dalam kebijakan agraria supaya tidak terjadi tumpang tindih yang dapat memicu konflik vertikal maupun horizontal, termasuk mengkaji ulang seluruh peraturan perundang-undangan yang menyangkut sumber daya agraria seperti pertanahan, kehutanan, pertambangan dan perairan dalam rangka terwujudnya sinkronisasi kebijakan antar sektoral.

- d. Melakukan penguatan kelembagaan dan kewenangan instansi yang mengelola sumber daya agraria khususnya pertanahan, agar lebih mandiri dan mampu mengembangkan kewenangan dan tugas sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001.
- e. Revitalisasi kebijakan agraria dilaksanakan dengan memperhatikan nilai kultur dan kearifan lokal masyarakat daerah oleh karena kesejahteraan tidak hanya dimaknai secara materil namun juga menyangkut aspek spiritual.
- f. Untuk mewujudkan kesepemahaman dari para pemangku kepentingan tentang tanah sebagai landasan kesejahteraan dan kelangsungan kehidupan lintas generasi, maka perlu untuk dilaksanakan Kongres Agraria.
- g. Memperkuat kapasitas kepemimpinan nasional di daerah dalam mengantisipasi potensi konflik dengan konsepsi Ketahanan Nasional agar terbina kesadaran kolektif tentang nilai strategis tata kelola sumber daya agraria sebagai asas bagi stabilitas nasional sebagai indikator utama keamanan nasional dan keadilan sosial sebagai indikasi pencapaian kesejahteraan.³⁶⁶

Upaya untuk menegakkan terwujudnya reforma agraria dilakukan dengan membentuk sejumlah rancangan undang-undang (RUU) yang berhubungan dengan pertanahan dan keagrariaan. RUU yang dimaksud sudah diagendakan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2010-2014, yakni RUU tentang Pengambilalihan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan, RUU tentang Pertanahan, RUU tentang Hak-Hak Atas Tanah, RUU tentang Konservasi Tanah

³⁶⁶ Lemhanas RI, *Revitalisasi Kebijakan Agraria Guna Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat Dalam Rangka Ketahanan Nasional*, Jurnal Kajian Lemhanas RI Edisi 14 Desember 2012, h. 28-29.

dan Air, dan RUU tentang Perubahan Atas UU No 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang berkaitan dengan tanah.³⁶⁷

Dengan demikian, maka reformasi regulasi di bidang keagrariaan adalah suatu keniscayaan yang bersifat strategis dan mendesak dalam kerangka reforma agraria yang harus dilakukan secara konsisten dan konsekuen karena menyangkut sumber kehidupan dan kelangsungan kehidupan di masa mendatang. Reforma agraria sebagai implementasi UUPA sesuai keadaan dan kebutuhan dari sisi ekonomi dan sosial serta pertahanan keamanan menjadi sangat berpengaruh terhadap mekanisme politik dalam kerangka politik keagrariaan untuk kesejahteraan sosial. Oleh sebab itu, pembaruan agraria melalui reformasi regulasi di bidang keagrariaan berupaya untuk mencapai proses sekaligus perubahan struktur keagrariaan sehingga memberikan peluang pada peningkatan kesejahteraan sekaligus stabilitas keamanan karena tidak ada konflik sebagai akibat dari keselarasan dalam penatalaksanaannya.

Fungsi negara dalam kebijakan keagrariaan sesuai amanat konstitusi perlu dimantapkan karena meningkatnya konflik keagrariaan sejak era reformasi sebagai dampak dari desentralisasi dan proses demokratisasi yang berlangsung secara vertikal dan horizontal melibatkan masyarakat, pemerintah, dan dunia usaha. Reformasi kebijakan keagrariaan sangat perlu dan mendesak untuk dilakukan dengan bertumpu pada pembaruan agraria melalui tertib hukum, tertib administrasi, tertib tata guna dan tertib lingkungan dalam rangka ketahanan nasional bagi terwujudnya stabilitas nasional dan keadilan sosial.

³⁶⁷ Lihat Keputusan DPR-RI No 41A/DPR-RI/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional 2010 – 2014, sebagaimana dikutip dalam Ronny Sautma Hotma Bako, *Masa Depan Reforma Agraria Di Indonesia*, Jurnal Law Review Volume X Nomor 2 November 2010, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Banten, h. 187.

BAB V

PENUTUP

V.1. Kesimpulan

1. Dimensi filosofi *accessreform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah bahwa antara tanah dan manusia memiliki hubungan yang tidak dapat terpisahkan, yakni hubungan sosial, hubungan emosional, dan hubungan spiritual yang tercermin dalam prinsip *Komunalistik Religious* yang terkandung dalam UUPA. Hubungan yang erat antara tanah dan sumber daya alam dengan manusia tampak pada perspektif agama, pandangan hukum adat, maupun dalam pendekatan hukum lingkungan (egosentrik, antroposentrik, dan ekosentrik). Tanah merupakan wadah dari segala sumber daya alam yang merupakan sesuatu yang dapat menunjang kehidupan manusia. Untuk itu, akses manusia terhadap tanah dan sumber daya alam perlu dijamin melalui instrumen hukum (peraturan perundang-undangan) yang mengacu dan berlandaskan pada Pancasila dan UUD NRI 1945 dimana makna, hakikat, dan filosofi yang terkandung dalam Pancasila harus tercermin dalam peraturan perundang-undangan tersebut.
2. Konsep *access reform* dalam kerangka teori keadilan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah pemerintah menjamin akses masyarakat terhadap tanah/lahan maupun akses ke instrumen penunjangnya. Selain melaksanakan *land reform, access reform* dan *regulation reform* juga dilakukan sehingga sasaran utama reforma agraria, yakni terciptanya keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian justice*), peningkatan

produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat dapat terwujud. Untuk itu, maka transformasi pengelolaan sumber daya alam melalui proses transformasi perusahaan asing yang menguasai sumber daya agraria perlu untuk dilaksanakan.

3. Reforma Agraria adalah dasar dalam pembaruan Hukum Agraria Nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat karena hak atas sumber daya agraria adalah *fundamental rights*. Untuk itu perlu untuk dilakukan rekonstitusionalisasi hak atas sumber daya agraria. UUD NRI 1945 seyogyanya memuat tentang hak warga negara untuk mengelola tanah dan sumber daya alam nasional yang tercermin dalam Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3) UUPA (yang dalam doktrin hukum agraria diistilahkan oleh Boedi Harsono sebagai Hak Bangsa). Reformasi regulasi di bidang keagraria adalah suatu keniscayaan yang bersifat strategis dan mendesak karena menyangkut sumber kehidupan dan kelangsungan kehidupan di masa mendatang.

V.2. Saran

4. Perubahan kembali UUD NRI Tahun 1945 dengan mengakomodir Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3) UUPA (yang dalam doktrin hukum agraria diistilahkan oleh Boedi Harsono sebagai Hak Bangsa) sebagai landasan dan pijakan bagi rakyat Indonesia dan Negara untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alam/sumber daya agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
5. Reformasi regulasi melalui upaya penyesuaian (sinkronisasi), penyelarasan (harmonisasi), dan penguatan (sinergi) kaidah hukum antara peraturan perundang-undangan terkait reforma agraria, khususnya undang-undang yang bersifat sektoral. Selain itu, perlu pula untuk melakukan revisi dan penguatan

UUPA sebagai payung hukum yang mengatur mengenai sumber daya agraria di Indonesia.

6. Pembentukan bank tanah dan bank petani untuk mendukung program *landreform* dan *accessreform*. Bank tanah diarahkan untuk menghimpun tanah dan menyalurkan tanah kepada penerima manfaat, sedangkan bank petani diarahkan untuk memberikan bantuan permodalan, baik dalam bentuk *freshmoney* maupun dalam bentuk penyediaan bibit. Untuk melengkapinya, maka perlu untuk membentuk komisi negara (Komisi Nasional Pembaruan Agraria berikut badan pelaksanaanya) yang bersifat *ad hoc* dan independen yang diberikan fungsi pengkajian dan pelaksanaan reforma agraria.

DAFTAR BACAAN

Buku

- A. P. Parlindungan, *Landreform Di Indonesia*, Bahan Literatur Mahasiswa API dan STIKI Ujung Pandang, 1983
- Al. Andang Binawan dan Tanius Sebastian, *Menim(b)ang Keadilan Eko-sosial*, Kertas Kerja Epistema No. 7/2012, Epistema Institute, Jakarta, 2012
- Abdullah Marlang, *Hukum Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, ASPublishing, Makassar, 2011
- Abrar Saleng, *Kapita Selekta Hukum Sumberdaya Alam*, Membumi Publishing, Makassar, 2013
- Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan Di Indonesia*. Alumni, Bandung, 1978
- Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, PT. Toko Gunung Agung Tbk., Jakarta, 2002
- Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013
- Adam Swift, *Political Philosophy: A Beginner's Guide for Student and Politicians*, Polity, Cambridge, 2006
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995
- Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Cet. I, Akademi Permata, Padang, 2013
- Akhmad Fauzi, Ph.D., *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan; Teori dan Aplikasi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004
- Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana; Jakarta, 2012
- Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi; Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001

- Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Cet. I, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2005
- Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*. Rajawali, Jakarta, 1984
- Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI), *Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, BPN RI, Jakarta, 2010
- Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI), *Reforma Agraria; Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, Penerbit Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI), 2007
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995
- Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka; Jakarta, 2012.
- , *Reforma Agraria*, Margaretha Pustaka; Jakarta, 2012.
- , *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan; Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012.
- , *Bank Tanah*, Margaretha Pustaka; Jakarta, 2013.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jilid I, Jakarta; Djambatan, 1999.
- , *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pembaruan Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Cetakan kesepuluh (edisi revisi), Djambatan; Jakarta, 2003.
- , *Hukum Agraria Indonesia; Himpunan Peraturan-Peraturan Tanah*, Cetakan Ke-18 (revisi), Djambatan, Jakarta, 2007.
- Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, A Thompson Business: West, St. Paul, 2004
- Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Blaisdell Publishing Company, Weitham, 1967.
- Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004.

- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1999
- Darmawan T. dan Sugeng B., *Memahami Negara Kesejahteraan: Beberapa Catatan bagi Indonesia*, Jurnal Politika, Jakarta, 2006
- Daniel S. Lev. *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 1990
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012
- E.C.S.Wade, *Constitutional Law*, Longman, Green, and Co., London, New York, Toronto, 1968
- Edward Mc.Chesney Sait, *Political Institutions: A Preface*, D. Appleton-Century Company, USA, 1938
- Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, PT. Gramedia, Jakarta, 2012
- Franz Magnis Suseno, *Pijar-Pijar Filsafat*, Kanisius, Yogyakarta, 2005
- Gunawan Wiradi, *Reformasi Agraria; Perjalanan Yang Belum Berakhir*, INSIST Press, Yogyakarta, 2000
- Gunther Teubner, *Dilemmas of Law in Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin - New York, 1986
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni; Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien dari buku Hans Kelsen *Pure Theory of Law* (Berkely University of California Press, 1978), Nusa Media, Bandung, 2011
- Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, Kuala Lumpur, *International Law Book Review*, 1994
- Hilman Hadikusuma, *Hukum Perjanjian Adat*, Alumni, Bandung, 1982
- Ichtijanto, *Hukum Islam di Indonesia; Perkembangan dan Pembentukannya*, PT. Rosdakarya, Bandung, 1991
- Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009
- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2002

- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994
- , *Konstitusi Ekonomi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006
- John Rawls, *A Theory of Justice* (Teori Keadilan), diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan Kedua, 2011
- Joko Widodo, *Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001.
- Joseph Agassi, *The Theory and Practice of the welfare State*. Tel-Aviv University and York University, Toronto, 1990
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Alumni, Bandung. 2008
- K.C.Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, diterjemahkan oleh Imam Baehaqie dari karya K.C. Wheare, *Modern Constitution* (Oxford University Press, 1996), Nusa Media, Bandung, Tanpa Tahun.
- Koesoemahatmadja, *Pemberian Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab dititikberatkan pada Daerah Tingkat II*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Pemerintahan Daerah, Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1990.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Keadilan dalam Masa Transisi*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2001.
- M. Hadi Shubhan, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktek di Peradilan*, Kencana, Jakarta, 2009.
- M. Koesnoe, *Prinsip-Prinsip Hukum Adat tentang Tanah*, Ubaya Press, Surabaya, 2000.
- M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- M. Nazroen, *Masalah-Masalah Sekitar Otonomi Daerah*, Jakarta: Wolters, 1951.
- M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Cet. I, Bandung, 1997.

- Marvin Perry, *Peradaban Barat; Dari Revolusi Prancis Hingga Zaman Global*, diterjemahkan oleh Saut Pasaribu, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2013.
- Maswardi Rauf, *Demokrasi dan Demokratisasi; Penjajakan Teoritis untuk Indonesia, Dalam Menimbang Masa Depan Orde Baru*, Mizan, Bandung, 1998.
- Max Boli Sabon, *Fungsi Ganda Konstitusi*. Grafiti, Bandung, 1991.
- Michael Kirk, Loffler, and Zimmermann, *Land Tenure in Development Cooperation; Guiding Principles*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Wiesbaden, 1998.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi), Gramedia, Jakarta, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2007.
- Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Mutiara, Jakarta, 1977.
- Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, cetakan ke-6, Ghalia, Jakarta, 1982.
- Morris L. Cohen dan Kent C. Olson, *Legal Research in A Nutshell*, West Publishing Company, St. Paul Minnesota.
- MPR Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2005.
- Noer Fauzy Rachman, *Land Reform Dari Masa Ke Masa*, Tanah Air Beta, Yogyakarta, 2012.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah-Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Paul Spicker, *Poverty and the Welfare State*, Dispelling The Myths, 2002.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009.
- Peter Rosset, *et.al., Reforma Agraria; Dinamika Aktor dan Kawasan*, Sekolah Tinggi Pertanian Nasional, Yogyakarta 2008.

- Philipus M. Hadjon, *et.all.*, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Cetakan Kedua, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2012.
- R. Wiratno, dkk, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT Pembangunan, Jakarta, 1958.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cet. VII, 2012.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Liberty, 1980.
- Sri Soemantry, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1987.
- Sri Susyanti Nur, *Bank Tanah- Alternatif Penyelesaian Masalah Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Kota Berkelanjutan*, As Publishing, Makassar, 2010.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, edisi 5, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2005.
- Suhariningsih, *Tanah Terlantar; Asas dan Pembaharuan Kosep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2009.
- Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1988.
- Surojo Wignjodipoero, S.H., *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1979.
- Teguh Yuwono, *Manajemen Otonomi Daerah*, GAPPS Diponegoro University, 2001.
- Ter Haar, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, di-Indonesiakan oleh K. Ng. Soebakti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001.
- Ter Haar, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985.
- Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., Australia, 2006.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, cet. VIII, Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- Tri Hayati, *et.al.*, *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*, Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI, Jakarta, 2005.

- Tri Winarni, *Orientasi Pembangunan Masyarakat Desa Menyongsong Abad 21, Menuju Pemberdayaan Pelayanan Masyarakat*, Aditya Media, Yogyakarta, 1998.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria; Kajian Komprehensif*, Jakarta; Kencana Prenada Media Group, 2012.
- , *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2006.
- Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Wiryo Prodjonegoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1970.
- Y. Slamet Purwadi, *et.al., Pendidikan Nilai Pancasila*, Unpar Press, Bandung, 2007.

Jurnal

- Ainur Rofieq, *Pembangunan Demokrasi dan Pembangunan Ekonomi; Hubungan dan Pengaruhnya*, diterjemahkan dari karya asli Larry Diamond “*Democratic Development and Economic Development – Linkages and Policy Imperatives*” yang disampaikan Larry Diamond pada *International IDEA Democracy Round Table in Partnership with CSDS*, New Delhi, 17-18 Juni 2008, *Jurnal Governance*, Magister Ilmu Pemerintahan Program Pascasarjana Universitas Islam “45” Bekasi, Vol. 1 No. 1, November, 2010.
- Budiman Ginting, *Refleksi Historis Nasionalisasi Perusahaan Asing Di Indonesia; Suatu Tantangan Terhadap Kepastian Hukum Atas Kegiatan Investasi Di Indonesia*, *Jurnal Equality* Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, Volume 12 Nomor 2 Agustus 2007, Medan, 2007.
- Cheryl Saunder, *Do They Matter*, *Law Asia Jurnal*, 1996-97.
- Darwin Ginting, *Reformasi Hukum Tanah Dalam Rangka Perlindungan Hak Atas Tanah Perorangan Dan Penanaman Modal Dalam Bidang Agrobisnis*, *Jurnal Hukum* Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Nomor 1 Volume 18 Januari 2011

- Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin, *Reforma Agraria Sebagai Basis Pembangunan Pertanian dan Pedesaan; Agenda Untuk Pemerintahan 2004-2009*, Jurnal Pembaruan Desa dan Agraria, Vol. 1 No. 1 Tahun 2004, Kerjasama Program Studi Sosiologi Pedesaan IPB, Pusat Kajian Agraria IPB, dan Lapera Indonesia, 2004.
- Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*, Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Nomor 3 Volume 18 Juli 2011.
- Julius Sembiring, *Tanah Dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 23 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011.
- Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, *Tafsir Mahkamah Konstitusi Atas Pasal 33 UUD 1945; Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review Terhadap UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002*, Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 1 Februari 2010, Jakarta.
- Makhmud Zulkifli, *Peran Negara dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Negara Melalui Penerapan Prinsip Good Corporate Governance*, dimuat dalam Jurnal Studi Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Trunojoyo Surabaya, vol. 3 No. 1, April 2009.
- Muhammad Amir Solihin dan Rija Sudirja, *Pengelolaan Sumber Daya Alam Secara Terpadu Untuk Memperkuat Perekonomian Lokal*, Jurnal Soilrens Volume 8 Nomor 17, Fakultas Pertanian Universitas Padjajaran, Juli 2007.
- Robert P. Borrong, *Etika Lingkungan Hidup Dari Perspektif Teologi Kristen*, Jurnal Pelita Zaman, Vol. 13 No. 1, Yayasan Pengembangan Pelayanan Kristen Pelita Zaman, Bandung, 1998.
- Yance Arizona, *Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, dimuat dalam Jurnal Konsitusi, *Ekologi Konstitusi dan Demokrasi Konstitusional*, vol. 8 no. 3, Juni 2011.
- Yanis Maladi, *Reforma Agraria Berparadigma Pancasila Dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 25 Nomor 1 Februari 2013, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Tesis, Disertasi/Ringkasan Disertasi, dan Pidato Pengukuhan Guru Besar

Adnan Jamal, *Konfigurasi Politik dan Hukum Terhadap Hierarki Tata Hukum Indonesia (Studi Terhadap Rekonstitusionalisasi Hak Manusia Atas Akses Energi Sebagai Hak Dasar)*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2014.

Eman, *Prinsip Hukum Ruang Bawah Tanah Untuk Bangunan Gedung Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2006.

-----, *Asas Pemisahan Horizontal Dalam Hukum Tanah Nasional*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga tanggal 13 Desember 2008, Surabaya.

Indah Dwi Kurbani, *Prinsip Hukum Perimbangan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi*, Ringkasan Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2014.

Muh. Guntur, *Pengaturan Hukum dan Pelaksanaan Tata Niaga Pertanian*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2002.

Saeful Zafar, *Analisis Strategi Pelaksanaan Program Reforma Agraria Kegiatan Penyediaan Akses Reform di Kabupaten Pematang*, Tesis Tahun 2010, Institut Pertanian Bogor (IPB).

Sri Hajati, *Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Investasi*, Disertasi, Prodi Ilmu Hukum Program Doktor Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2003.

Zulkifli Aspan, *Konstitusionalisasi Hak Atas Lingkungan Dalam Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2012.

Makalah, Laporan, dan lain-lain

A. Oka Mahendra, *Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat Yang Berkeadilan Sosial Dalam Kebijakan Pembangunan Pertanahan*, Makalah disampaikan pada Simposium Bidang Pertanahan, DPP Golkar 11-14 September 1990, Jakarta, 1990.

Abdurrahman, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema “Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan” yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI di Denpasar Bali Tanggal 14-18 Juli 2003.

Dianto Bachriadi, *Reforma Agraria Untuk Indonesia; Pandangan Kritis Tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY*, Tulisan untuk bahan diskusi dalam Pertemuan Organisasi-organisasi Rakyat se-Jawa di Magelang tanggal 6-7 Juni 2007.

Laporan Akhir Tahun 2012 Konsorsium Pembaruan Agraria, Dirilis dalam Konferensi Pers Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria pada tanggal 28 Desember 2012 di Sekretariat KPA, Jakarta.

Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria; Mahkamah Konstitusi Sebagai Arena Memperjuangkan Hak Warga Negara Atas Tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya*, Makalah disampaikan dalam Konferensi Nasional Mahkamah Konstitusi dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara di Jakarta tanggal 18-19 November 2013.

Khudori, *Reforma Agraria dan Presiden Baru*, Harian Kompas edisi Hari Senin Tanggal 23 Juni 2014.

Sumber Internet

Ali Masykur Musa, anggota Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 70 *Persen Tambang Migas RI Dikuasai Asing*, sumber:
<http://ekbis.rmol.co/read/2013/08/05/120963/Duh,-70-Persen-Tambang-Migas-RI-Dikuasai-Asing->.

Barnes Ch. Nuniary, *Konsolidasi Tanah Sebagai Penataan Penggunaan Lahan (Study Kasus Desa Dangin Puri Kaja dan Kelurahan Tonja, Kecamatan Dempasar Utara, Kota Dempasar, Bali)*, Makalah Tahun 2012, h. 1. Sumber:
https://www.academia.edu/5960214/Konsolidasi_Tanah_Sebagai_Penataan_Penggunaan_Lahan.

Caroline Walsh, *Rawls and Walzer on Non-Domestic Justice*, Contemporary Political Theory, Sumber:
www.palgrave-journals.com/cpt/journal/v6/n4/full/9300303a.html.

Dulkadir, *Sumber Daya Alam dan Nasionalisme*, sumber:

<http://cirebon-photo.com/?p=992>.

Fokky Fuad, *Hukum, Demokrasi, dan Pembangunan Ekonomi*, artikel hukum, sumber: <http://www.esaunggul.ac.id/article/hukum-demokrasi-dan-pembangunan-ekonomi/>.

Forum Kerjasama Agribisnis, Reforma Agraria Semakin Mendesak. Sumber:

<http://foragri.wordpress.com/2012/09/17/reformasi-agraria-makin-mendesak/>,

Galih Andrianto, *Reforma Agraria; Wujud Nyata Trisakti Kemerdekaan*, sumber:

<http://politik.kompasiana.com/2014/06/02/reforma-agraria-wujud-nyata-trisakti-kemerdekaan-656247.html>.

Hadi Wahono, *Landreform; Lebih Berdasar Pertimbangan Politik Dari Pada Keadilan Sosial*. Sumber:

<http://hadiwahono.blogspot.com/2013/06/landreform-lebih-berdasar-pertimbangan.html>

Hiski Darmayana, *Hakekat Reformasi Agraria*, Sumber:

<http://www.berdikarionline.com/opini/20111231/hakekat-reformasi-agraria.html#ixzz2waAPoLi8>.

Hukum Online, *Carut Marut Pengaturan Sumber Daya Alam*. Sumber:

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50c7101d49e83/carut-marut-pengaturan-sumber-daya-alam>.

Kent Yusriansyah, Kepala Departemen Penguatan Organisasi Rakyat KPA, sumber:

<http://m.aktual.co/sosial/224853ini-dia-enam-fakta-konflik-agraria-libatkan-ptpn>.

Krishna Ghimire, *Hakekat Reformasi Agraria*, Sumber:

<http://www.berdikarionline.com/opini/20111231/hakekat-reformasi-agraria.html#ixzz2JY1hdWzT>.

Maria SW Sumardjono, *Penyempurnaan UUPA dan Sinkronisasi Kebijakan*, Sumber:

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/576798.htm>.

M. Erwin Usman, *Nasionalisasi Sumber Daya Alam, Mungkinkah?*, Sumber:

<http://utama.seruu.com/read/2013/09/10/182327/nasionalisasi-sumber-daya-alam-mungkinkah>.

Maria SW Sumardjono, *Penyempurnaan UUPA dan Sinkronisasi Kebijakan*, Sumber:

<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/576798.htm>.

- Michael Slote, *Justica as a Virtue*, The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2010 edition). Sumber:
<http://plato.stanford.edu/entries/justice-virtue/#5>.
- Muhammad Anshor, *Pertambangan dan Kehutanan, Dua Sektor Dengan Berbagai Kepentingan dan Permasalahannya*, Sumber:
<http://anshor83.wordpress.com/2013/04/02/pertambangan-dan-kehutanan-dua-sektor-dengan-berbagai-kepentingan-dan-permasalahannya/>.
- Nancy Fraser, *Social Justice in The Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation*. Sumber:
www.intelligenceispower.com/important%20Emails%20sent%20attachment/Social%20Justice%20in%20The%20Age%20of%20Identity%20Politics.pdf.
- Novianto Murti Hantoro, *Penafsiran Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. Sumber:
<http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/14109128.pdf>.
- Rudi Permana, *Apa Itu Mafia Berkeley?*, 9 April 2012, Sumber:
<http://m.kompasiana.com/post/read/453521/3/apa-itu-mafia-berkeley.html>.
- Sadar Cah Bageur, *Reforma Agraria Sejati Adalah Jawaban Dari Kemiskinan dan Keadilan Petani Di Indonesia*. Sumber:
<http://politik.kompasiana.com/2012/07/12/reforma-agraria-sejati-adalah-jawaban-dari-kemiskinan-dan-keadilan-petani-di-indonenesia-476516.html>
- Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, Sumber:
<http://yancearizona.net/2013/04/10/konstitusionalisme-agraria/>